

## Städte und ihre Netzwerke in der europäisch-afrikanischen Migrationspolitik: überschätzte Hoffnungsträger?

Angenendt, Steffen; Biehler, Nadine; Kipp, David

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Angenendt, S., Biehler, N., & Kipp, D. (2021). *Städte und ihre Netzwerke in der europäisch-afrikanischen Migrationspolitik: überschätzte Hoffnungsträger?* (SWP-Studie, 11/2021). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik - SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2021S11>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

**gesis**  
Leibniz-Institut  
für Sozialwissenschaften

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der  
  
Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie

*Steffen Angenendt/Nadine Biehler/David Kipp*

# Städte und ihre Netzwerke in der europäisch-afrikanischen Migrationspolitik

Überschätzte Hoffnungsträger?



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 11  
Juli 2021, Berlin

- In der internationalen migrationspolitischen Debatte werden Städte zunehmend als Hoffnungsträgerinnen betrachtet, weil sie schnelle, wirksame und nachhaltige Lösungen für flucht- und migrationsbezogene Probleme finden müssen — diese Einschätzung ist allerdings nach wie vor strittig.
- Aus europäischer Sicht ist die Zusammenarbeit mit afrikanischen Städten relevant, weil zu erwarten steht, dass die Zuwanderung aus Afrika mittel- und langfristig zunehmen wird. Aus afrikanischer Sicht besteht Interesse an einer Ausweitung der legalen Migrationsmöglichkeiten und an interkontinentaler Mobilität.
- Die bestehende Zusammenarbeit von afrikanischen und europäischen Städten zeigt, dass die beteiligten Akteure dabei höchst unterschiedlichen Interessen folgen. Die Möglichkeiten ihres Engagements sind beschränkt, zugleich aber stark von ihrem politischen Willen und vom jeweiligen Kontext abhängig.
- Sollen die Potentiale der Zusammenarbeit von Städten insbesondere bei der Gestaltung der legalen Migration genutzt werden, sind die Kooperationsinstrumente so anzulegen, dass die Städte über genügend Finanzmittel und hinreichende Zuständigkeiten verfügen. Spaltungen zwischen Stadt und Land sollten nicht vertieft, gesellschaftliche Konflikte nicht verschärft werden.
- Aus öffentlichen Mitteln sollten vornehmlich bestehende Netzwerke insbesondere von kleineren und mittelgroßen Städten gefördert werden, wobei die Städte vor allem in die Gestaltung der Arbeitsmobilität und -migration und in die Aufnahme von Flüchtlingen einbezogen werden sollten. Zusätzlich kann eine philanthropische Finanzierung von Städten und Städtenetzwerken etwa durch große Stiftungen hilfreich sein, um die Potentiale kommunaler Akteure zu nutzen.

**SWP-Studie**

*Steffen Angenendt/Nadine Biehler/David Kipp*

# Städte und ihre Netzwerke in der europäisch-afrikanischen Migrationspolitik

Überschätzte Hoffnungsträger?

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 11  
Juli 2021, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

SWP-Studien unterliegen  
einem Verfahren der Begut-  
achtung durch Fachkolle-  
ginnen und -kollegen und  
durch die Institutsleitung (*peer  
review*), sie werden zudem  
einem Lektorat unterzogen.  
Weitere Informationen  
zur Qualitätssicherung der  
SWP finden Sie auf der SWP-  
Website unter [https://  
www.swp-berlin.org/ueber-  
uns/qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/).  
SWP-Studien geben die  
Auffassung der Autoren und  
Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, Berlin, 2021

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6372  
ISSN (Online) 2747-5115  
doi: 10.18449/2021S11

## Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Urbanisierung, Wanderungstrends und Kooperation im Wanderungsraum zwischen Europa und Afrika</b>
7	Der Bedeutungszuwachs von Städten
9	Wanderungstrends im afrikanisch-europäischen Raum
12	Entwicklung und Stand der afrikanisch-europäischen Migrationskooperation
15	<b>Städte und ihre Netzwerke als Akteure</b>
15	Städte in der internationalen Asyl- und Migrationspolitik
17	Formen der städtischen Kooperation in Afrika und Europa
22	Handlungsfelder von Städten und Städtenetzwerken
24	Städtenetzwerke als Räume der Zusammenarbeit
26	<b>Hindernisse für städtisches Engagement und Ansätze zu ihrer Überwindung</b>
26	Unzureichende Finanzmittel
28	Fehlende Zuständigkeiten
30	Stadt-Land-Beziehungen
30	Populismus
33	<b>Fazit und Handlungsempfehlungen</b>
33	Förderung von Städtenetzwerken
34	Arbeitsmigration und Ausbildungspartnerschaften
35	Flüchtlingsschutz: Städtisches Engagement anerkennen und fördern
36	Integration und Partizipation: Städtediplomatie, Austausch und politische Teilhabe
37	<b>Literaturhinweis</b>
37	<b>Abkürzungen</b>

*Dr. Steffen Angenendt ist Leiter der Forschungsgruppe Globale Fragen. Nadine Biehler ist Wissenschaftlerin, David Kipp ist Wissenschaftler dieser Forschungsgruppe.*

*Diese Studie wurde im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Projekts »Flucht, Migration und Entwicklung – Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten für deutsche und europäische Politik« verfasst.*

*Die Autorinnen und Autoren danken Nadine Knapp, Anne Koch und Anrei Meier für den wertvollen Austausch und die Unterstützung bei Erarbeitung der Studie.*

### **Städte und ihre Netzwerke in der europäisch-afrikanischen Migrationspolitik. Überschätzte Hoffnungsträger?**

Weltweit wachsen die Herausforderungen durch Flucht, Vertreibung und Migration. Die internationale Zusammenarbeit in diesem Politikbereich stockt aber, wie unter anderem am Unwillen vieler Regierungen zu erkennen ist, die Globalen Pakte für Flucht und Migration und die entsprechenden Ziele der Agenda 2030 der Vereinten Nationen (VN) für nachhaltige Entwicklung zügig umzusetzen. Gleichzeitig nimmt die wirtschaftliche und politische Bedeutung von Städten weltweit zu. Inzwischen übersteigt die ökonomische Kraft mancher Städte und Ballungsräume das Sozialprodukt kleiner Staaten um ein Vielfaches, und viele Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bemühen sich um einen internationalen Austausch, der ihnen bei der Bewältigung ihrer flucht- und migrationspolitischen Probleme hilft.

Vor diesem Hintergrund werden Städte in der internationalen migrationspolitischen Debatte zunehmend als Hoffnungsträgerinnen betrachtet. Sie sind demnach oft handlungsorientierter als Regierungen und suchen eher nach pragmatischen Ansätzen, weil die lokal Verantwortlichen für »ihre« Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten schnelle, wirksame und nachhaltige Lösungen finden müssen. Daher sollten, so eine oft vorgetragene Forderung, die Städte eine größere Rolle in der Flüchtlings- und Migrationspolitik spielen. Zu diesem Zweck gelte es den internationalen Austausch der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister zu fördern sowie Netzwerke auf- und auszubauen, die den Städten und ihren Anliegen in der internationalen Politik mehr Gewicht verleihen.

Insbesondere größere Städte melden sich in nationalen Debatten zur Flüchtlings- und Migrationspolitik vermehrt zu Wort, stimmen sich ab und engagieren sich in grenzübergreifenden Netzwerken. Doch welche Potentiale weisen Städte – auch angesichts ihrer großen Diversität – in dieser Hinsicht tatsächlich auf? Wie realistisch sind die Hoffnungen, sie könnten durch einen engeren Austausch ihre Handlungsfähigkeit stärken und zu einer kohärenten wie wirksamen (und aus Sicht vieler Nichtregierungsorganisationen auch: weniger restriktiven) Flüchtlings- und Migrationspolitik beitragen? Welche Mög-



lichkeiten und Grenzen bestehen bei der Zusammenarbeit? Und was lässt sich aus den bisherigen Erfahrungen lernen?

Die vorliegende Studie untersucht diese Fragen in Hinblick auf die flüchtlings- und migrationspolitische Zusammenarbeit zwischen Afrika und Europa. Aus europäischer Sicht ist die Kooperation mit afrikanischen Akteuren besonders relevant, weil zwischen beiden Seiten erhebliche Unterschiede in der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung existieren und die Wanderungsbewegungen mittel- und langfristig zunehmen dürften. Aus afrikanischer Sicht besteht vor allem großes Interesse an einer Ausweitung der legalen Migrationsmöglichkeiten und an interkontinentaler Mobilität.

Blickt man auf die Rolle von Städten und Städtenetzwerken in der asyl- und migrationspolitischen Zusammenarbeit zwischen Afrika und Europa, so ist festzustellen, dass die Interessen der afrikanischen und europäischen Städte und Städtenetzwerke an einer internationalen Kooperation höchst unterschiedlich, ihre Handlungsmöglichkeiten in der Praxis beschränkt und die Möglichkeiten und Grenzen ihres Engagements stark kontextabhängig sind. Gleichwohl verfügen sie über Potentiale, die stärker genutzt werden könnten. Während viele europäische Städte sich einerseits um die Aufnahme und Integration von Geflüchteten kümmern, suchen sie andererseits eine Balance zwischen ihrem ökonomischen und demographischen Zuwanderungsbedarf und der Zuwanderungsskepsis ihrer Bürgerinnen und Bürger. Viele afrikanische Städte wiederum sind durch den anhaltenden Zuzug infolge von Vertreibungen und Landflucht und durch ihr rapides Wachstum verwaltungstechnisch und finanziell überfordert. Sie müssen zudem den Wunsch ihrer Bürgerinnen und Bürger nach innerafrikanischer und interkontinentaler Mobilität (nicht nur, aber auch Richtung Europa) erfüllen, dabei auf deren Sicherheit achten und Menschenrechtsverletzungen verhindern, ebenso einen Braindrain bei relevanten Qualifikationen.

Städte und Städtenetzwerke scheinen in mancherlei Hinsicht eher geeignet zu sein, das europäische Versprechen einer »Partnerschaft auf Augenhöhe« einzulösen, als es den nationalen Regierungen in der EU angesichts ihrer divergierenden flucht- und migrationspolitischen Interessen derzeit möglich ist. Damit sich entsprechende Potentiale etwa bei der Gestaltung der legalen Migration nutzen lassen, müssen die Kooperationsinstrumente so gestaltet sein, dass die Stadtverwaltungen finanziell und organisatorisch

nicht überfordert, Konflikte mit den nationalen Regierungen vermieden und Stadt-Land-Spaltungen nicht vertieft werden. Aus diesen Erkenntnissen lassen sich einige Empfehlungen ableiten, wie Deutschland und die EU Städte bei deren Vernetzungsaktivitäten unterstützen können:

- Es sollten vornehmlich bestehende Städtenetzwerke gefördert werden, da deren Potentiale noch nicht ausgeschöpft sind. Dabei sollte auch kleineren und mittelgroßen Städten eine Teilnahme ermöglicht werden, da vor allem Sekundärstädte in Afrika künftig noch stärker von Flucht, Vertreibung und Migration betroffen sein werden.
- Afrikanische und europäische Städte und ihre Netzwerke sollten künftig stärker in die Gestaltung der Arbeitsmobilität und -migration einbezogen werden. Dabei könnte den Städten dabei geholfen werden, ihre Arbeitsmarktp Probleme zu bewältigen – auf afrikanischer Seite das rapide zunehmende Arbeitskräfteangebot, auf europäischer Seite die wachsende Arbeitskräftenachfrage insbesondere bei bestimmten Fachkräften. Ein besonders vielversprechendes Feld für die Kooperation sind Ausbildungspartnerschaften.
- Viele europäische Städte und Städtenetzwerke engagieren sich bereits dabei, Menschen auf der Flucht aufzunehmen. Diese Aktivitäten sollten unterstützt werden, etwa die Bemühungen von *Solidarity Cities* um eine Aufnahme von Geflüchteten. International sollten die Bundesregierung und die EU die organisatorische und finanzielle Handlungsfähigkeit von fluchtpolitisch aktiven Städten und ihren Netzwerken fördern.
- Bei der Förderung sollten Bundesregierung und Europäische Kommission die Städte und deren Netzwerke anregen, auch die Themen Repräsentation, Partizipation und Geschlechtergerechtigkeit aufzugreifen. Die städtischen Akteure sollten Partizipationsmöglichkeiten für Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten bieten und auch Vertreterinnen und Vertreter von Zivilgesellschaft und Wissenschaft stärker einbeziehen. Dies würde nicht nur bessere Lösungsansätze versprechen, sondern auch die Teilnahme der Städte und Netzwerke an den globalen migrationspolitischen Prozessen noch mehr legitimieren.

# Urbanisierung, Wanders-trends und Kooperation im Wanderungsraum zwischen Europa und Afrika

Die Rolle von Städten und Städtenetzwerken in der asyl- und migrationspolitischen Zusammenarbeit zwischen Afrika und Europa wird wesentlich von drei Rahmenbedingungen beeinflusst. Sie hängt erstens stark von der weiteren Entwicklung der Urbanisierung ab. Verstädterungsprozesse entfalten in Afrika eine im weltweiten Vergleich besondere Dynamik und werden die Bedeutung der Städte aller Wahrscheinlichkeit nach weiter stärken. Zweitens wird deren Rolle von der Entwicklung des Wanderungsgeschehens in Afrika und Europa abhängen, insbesondere von Umfang und Art der Wanderungen und vom Anteil der irregulären Wanderungen. Drittens wird der Einfluss von Städten auf die flucht- und migrationspolitische Kooperation von den bisherigen Erfolgen und Misserfolgen der afrikanisch-europäischen Zusammenarbeit geprägt.

## Der Bedeutungszuwachs von Städten

Städte gewinnen nicht nur in Afrika, sondern weltweit an wirtschaftlicher und politischer Bedeutung. Mittlerweile werden über 80 Prozent des weltweiten Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Städten erwirtschaftet, und Gleiches gilt für den Konsum.<sup>1</sup> Entstanden ist ein transnationales Städtesystem, in dem urbane Zentren die Knotenpunkte der weltweiten Handels-

und Finanzmärkte darstellen. Die Soziologin und Wirtschaftswissenschaftlerin Saskia Sassen hat für diese Entwicklung bereits Anfang der 1990er Jahre den Begriff der Globalstädte (»global cities«) geprägt. Sie geht davon aus, dass solche Städte mit zentralen Finanzmarktplätzen eine Steuerungsfunktion bei der inzwischen international stark zersplitterten Industrieproduktion und bei Finanzdienstleistungen ausüben und dass sie die internationale Vernetzung weiter vorantreiben.<sup>2</sup> Das gilt auch für afrikanische Städte, insbesondere für Kairo, Johannesburg, Lagos und Nairobi.<sup>3</sup> Dorthin fließt ein Großteil der in Afrika getätigten Direktinvestitionen.

Der Bedeutungszuwachs der Städte wird durch die Bevölkerungsentwicklung vorangetrieben. Nach Schätzungen der Vereinten Nationen ist der Anteil der in städtischen Gebieten lebenden Menschen zwischen 1950 und 2018 von 30 auf 55 Prozent gestiegen; im Jahr 2030 soll er bei 60 Prozent liegen.<sup>4</sup> Bis dahin wird die Zahl der Megastädte mit mehr als 10 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern von 33 auf 43 zunehmen.<sup>5</sup> Der höhere Verstädterungsgrad

1 Elena de Nictolis, »Cities in the EU-Africa Relations«, in: Raffaele Marchetti (Hg.), *Africa-Europe Relationship. A Multi-stakeholder Perspective*, Abingdon, Oxon/New York 2020 (World politics and dialogues of civilizations), S. 169 – 185 (169), doi: 10.4324/9781003030621-16.

2 Saskia Sassen, *The Global City*, New York/London/Tokio: Princeton University Press, 1991; Boris Michel, »Saskia Sassen: The Global City«, in: Frank Eckardt (Hg.), *Schlüsselwerke der Stadtforschung*, Wiesbaden 2016, S. 31 – 45, doi: 10.1007/978-3-658-10438-2\_3.

3 Nictolis, »Cities in the EU-Africa Relations« [wie Fn. 1], S. 172.

4 United Nations Economic and Social Council, *Sustainable Cities, Human Mobility and International Migration. Report of the Secretary-General* (E/CN.9/2018/2), 26.1.2018, S. 4.

5 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *The World's Cities in 2018. Data*

geht einher mit der Ausbreitung urbaner Lebensformen; in den betroffenen Ländern wandelt sich die Wirtschaftsstruktur – weg von agrarischen, hin zu industriellen Tätigkeiten und Dienstleistungen.

In Nord- und Südamerika sowie in Europa ist die Urbanisierung weit fortgeschritten; der Anteil städtischer Bevölkerung liegt hier bei mehr als 80 Prozent bzw. bei 74 Prozent. Dagegen befinden sich viele Entwicklungs- und Schwellenländer noch in einer Übergangsphase. Asien und Afrika weisen derzeit noch vergleichsweise geringe Verstädterungsquoten von 50 Prozent bzw. 43 Prozent auf. Diese Zahlen werden sich in den kommenden Jahrzehnten ändern. Der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) geht davon aus, dass die städtische Bevölkerung in Asien bis 2050 um mehr als 60 Prozent zunehmen und sich in Afrika sogar verdreifachen wird. In den Städten dieser beiden Kontinente werden dann etwa drei Viertel der globalen städtischen Bevölkerung leben.<sup>6</sup> Gleichwohl wird das Wachstum nicht in den Megacities Afrikas und Asiens am höchsten sein, sondern in den mittelgroßen Städten dort mit einer Bevölkerung von bis zu einer Million Menschen.<sup>7</sup>

Hinter diesem weltweiten Wandel stehen gegenläufige demographische Entwicklungen in den Industrie- und Entwicklungsländern. So schätzt Eurostat, das Statistische Amt der Europäischen Union, dass die Bevölkerung der EU-27 bis 2050 von 447 Millionen Menschen auf 441 Millionen sinken wird, selbst wenn sich die (starke) Zuwanderung der vergangenen Jahre fortschreiben sollte. Dies liegt vor allem an den niedrigen Geburtenzahlen, die insbesondere in ländlichen Gebieten und einigen früheren Industrieregionen bereits zu einem Bevölkerungsrückgang geführt haben.<sup>8</sup> In manchen europäischen Städten und vor allem in den Küstengebieten wird die Bevölkerung hingegen

wachsen.<sup>9</sup> Insgesamt werden die europäischen Städte auch weiterhin auf Zuzüge aus dem eigenen Land, aus anderen EU-Staaten und aus Nicht-EU-Ländern angewiesen sein, wenn sie ihre Einwohnerzahl halten wollen. Der Anteil ihrer im Ausland geborenen Bürgerinnen und Bürger wird sich weiter erhöhen. Dieser betrug 2015 in Brüssel 62 Prozent, in London 37 Prozent, in Frankfurt am Main 27 Prozent, in Paris 25 Prozent und in Stockholm 23 Prozent.<sup>10</sup>

### **Afrikas künftiges Bevölkerungswachstum wird nach Prognosen zu drei Vierteln in Städten erfolgen.**

Die Bevölkerung Afrikas hingegen wird sich nach Projektionen der Vereinten Nationen im Zeitraum zwischen 2015 und 2050 von 1,2 Milliarden Menschen auf 2,5 Milliarden mehr als verdoppeln.<sup>11</sup> Dieses Wachstum wird in erster Linie durch die hohen Geburtenzahlen in Subsahara-Afrika getrieben. Drei Viertel der prognostizierten Bevölkerungszunahme werden in Städten erfolgen. Afrikas Stadtbevölkerung ist von 27 Millionen Menschen im Jahr 1950 auf 567 Millionen im Jahr 2015 gewachsen und wird laut Prognosen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bis 2050 vermutlich um weitere 950 Millionen Menschen zunehmen.<sup>12</sup>

Das Problem dabei ist, dass afrikanische Städte häufig in besonderer Weise räumlich fragmentiert und durch prekäre Lebensbedingungen geprägt sind.<sup>13</sup> Die weitere Urbanisierung droht die Miss-

Booklet, S. 2, <[https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the\\_worlds\\_cities\\_in\\_2018\\_data\\_booklet.pdf](https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf)> (eingesehen am 14.12.2020).

<sup>6</sup> United Nations Economic and Social Council, *Sustainable Cities* [wie Fn. 4], S. 4.

<sup>7</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *The World's Cities in 2018* [wie Fn. 5], S. 7.

<sup>8</sup> Eurostat, »Bevölkerungsvorausschätzungen«, 14.12.2020, <<https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-datasets/product?code=tps00002>> (eingesehen am 14.12.2020).

<sup>9</sup> Europäisches Parlament, *Demografischer Ausblick für die Europäische Union 2019*, Mai 2019, S. 17, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637955/EPRS\\_IDA\(2019\)637955\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637955/EPRS_IDA(2019)637955_DE.pdf)> (eingesehen am 3.11.2020).

<sup>10</sup> International Organization for Migration (IOM), *World Migration Report 2015. Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility*, Genf 2015, S. 39.

<sup>11</sup> United Nations, *World Population Prospects. 2015 Revision. Data Booklet*, 2015, S. 12, <[https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2015\\_DataBooklet.pdf](https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2015_DataBooklet.pdf)> (eingesehen am 11.3.2021).

<sup>12</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Africa's Urbanisation Dynamics 2020*, 2020, S. 14, doi: 10.1787/b6bccb81-en.

<sup>13</sup> Corrado Fumagalli/Katja Schaefer, »Migration and Urbanization in Africa«, in: IOM (Hg.), *African Migration Report: Challenging the Narrative*, Addis Abeba 2020, S. 41–51 (42), <<https://publications.iom.int/system/files/pdf/africa-migration-report.pdf>> (eingesehen am 8.6.2021). So bleiben

stände zu verschärfen und das Armutsrisiko zu erhöhen, da die wachsende Stadtbevölkerung kaum ausreichende Einkommens- und Bildungsmöglichkeiten finden wird und sich auch der ohnehin schon gravierende Mangel an Wohnraum verstärken dürfte. Absehbar ist, dass sich informelle Siedlungen mit schlechten Lebensbedingungen ausweiten werden, in denen schon heute schätzungsweise 70 Prozent der afrikanischen Stadtbevölkerung leben.<sup>14</sup>

Neben dem demographischen Wachstum tragen innerstaatliche und grenzüberschreitende Wanderungsbewegungen zur Urbanisierung Afrikas bei. Wie überall in der Welt sind Städte hier Ziel-, Transit- und Ausgangsorte freiwilliger und unfreiwilliger Wanderungen. Sie ziehen Flüchtlinge, Vertriebene und Migrantinnen und Migranten an, dienen vielen von ihnen aber auch als bloße Zwischenstation. Die Wandermotive sind entsprechend vielfältig; dazu zählen der Wunsch nach Sicherheit, Beschäftigung, Bildung, Gesundheitsversorgung, religiösen und gesellschaftlichen Freiheiten und sozialem Aufstieg. Wanderungsbewegungen in Städte können auch eine Strategie zum Umgang mit Armut, Unsicherheit im ländlichen Raum, ungeklärten Bodenrechten und – künftig wahrscheinlich häufiger – den Auswirkungen des Klimawandels darstellen.<sup>15</sup> Neben dauerhafter Ansiedlung spielt temporäre Migration eine große Rolle, die gerade in den Subsahara-Staaten häufig zirkulär oder saisonal stattfindet. Ein Grund dafür ist, dass es (Binnen-)Migrantinnen und Migranten mit prekären und schlecht bezahlten Gelegenheitsjobs oft schwerfällt, dauerhaft in der Stadt Fuß zu fassen.<sup>16</sup>

beispielsweise in Harare (Simbabwe) und Maputo (Mosambik) mehr als 30 Prozent von Grundstücken im Umkreis von fünf Kilometern um den zentralen Geschäftsbezirk ungebaut. In der Hauptstadt der Elfenbeinküste, Abidjan, lebt die Hälfte der Stadtbevölkerung mit mindestens drei Personen in einem Zimmer.

**14** Sarah Rosengaertner, *Mayors Dialogue on Growth and Solidarity. Reimagining Human Mobility in Africa and Europe* (Framing paper), London: Overseas Development Institute (ODI), Oktober 2020, S. 5, <<https://odi.org/en/publications/mayors-dialogue-on-growth-and-solidarity-framing-paper/>> (eingesehen am 29.10.2020).

**15** Research and Evidence Facility, *The Lure of the City. Synthesis Report on Rural to Urban Migration in Ethiopia, Kenya and Uganda*, S. 68f, <<https://www.soas.ac.uk/ref-hornresearch/research-papers/file128760.pdf>> (eingesehen am 26.8.2020); Fumagalli/Schaefer, »Migration and Urbanization in Africa« [wie Fn. 13], S. 44.

**16** IOM (Hg.), *African Migration Report* [wie Fn. 13], S. 46.

Städte sind zudem Orte der Zuflucht vor gewaltsamen Konflikten und politischer Verfolgung. Laut VN-Flüchtlingshochkommissar (UNHCR) leben mehr als die Hälfte der Flüchtlinge weltweit in Städten,<sup>17</sup> bei Binnenvertriebenen liegt der Anteil bei 60 Prozent.<sup>18</sup> Eine Ausnahme bilden in dieser Hinsicht die Subsahara-Staaten, wo Menschen auf der Flucht immer noch zu 80 Prozent in ländlichen Gebieten leben.<sup>19</sup> Die demographische Entwicklung und der Zuzug von Flüchtlingen, Vertriebenen und Migrantinnen und Migranten stellen afrikanische Städte vor enorme Herausforderungen, eröffnen ihnen aber auch Entwicklungschancen.<sup>20</sup>

## Wanderungstrends im afrikanisch-europäischen Raum

Das europäische Bild des afrikanischen Wanderungsgeschehens ist ambivalent. Oftmals wird der südliche Kontinent vornehmlich als Quelle irregulärer Zuwanderung nach Europa wahrgenommen. Gleichzeitig ist die Annahme weit verbreitet, die afrikanische Bevölkerung sei in ländlichen Strukturen verhaftet und im Vergleich zu anderen Weltregionen immobil. Beide Vorstellungen werden der Komplexität und Dynamik des afrikanischen Migrationsgeschehens nicht gerecht und vermitteln einen unrealistischen Eindruck von den Wanderungsbewegungen zwischen den Kontinenten.

Dabei stützen die internationalen Migrationsstatistiken zunächst die Vermutung, dass Afrika im globalen Wanderungsgeschehen nur eine Nebenrolle

**17** United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Global Trends. Forced Displacement in 2017*, Genf, 25.6.2018, S. 60, <<https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>> (eingesehen am 1.3.2021).

**18** UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2020*, Genf, 18.6.2021, S. 27, <<https://www.unhcr.org/60b638e37.pdf#zoom=95>> (eingesehen am 1.3.2021).

**19** Zara Sarzin, *Stocktaking of Global Forced Displacement Data*, World Bank Group, Februar 2017 (Policy Research Working Paper, Bd. 7985), S. 26, doi: 10.1596/1813-9450-7985.

**20** Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, *Demografische Entwicklungen auf dem afrikanischen Kontinent* (Dokumentation WD 2-3000-059/19), S. 12, <<https://www.bundestag.de/resource/blob/652762/59fd3bfc3f1ea61b9d2b970e5c5a5b84/WD-2-059-19-pdf-data.pdf>> (eingesehen am 17.11.2020).

spiele.<sup>21</sup> Eine Betrachtung im Zeitverlauf zeigt allerdings, wie dynamisch sich das afrikanische Wanderungsgeschehen entwickelt. So ist Afrikas Anteil an den internationalen Wanderungen während der vergangenen zwei Jahrzehnte überproportional gestiegen, von 15,1 auf 26,6 Millionen Menschen. Diese Zunahme um 76 Prozent war die stärkste aller Weltregionen.<sup>22</sup> Vor dem Hintergrund eines zwar relativ geringen, aber wachsenden Anteils des Kontinents an den weltweiten Wanderungen ist das afrikanisch-europäische Wanderungsgeschehen gegenwärtig vor allem durch vier Trends gekennzeichnet.

### **Trend 1: Flucht und Vertreibung spielen bei Wanderungen in und aus Afrika eine größere Rolle als in anderen Weltregionen.**

Gerade in Europa erhalten Wanderungsbewegungen aus Afrika große Aufmerksamkeit, wobei die europäischen Medien vor allem die Themen Flucht, Vertreibung und irreguläre Migration thematisieren.<sup>23</sup> Tatsächlich beträgt der Anteil von Flüchtlingen und Vertriebenen an den Wanderungsbewegungen in und aus Afrika etwa ein Viertel und ist damit größer als in allen anderen Weltregionen, wo er etwa bei einem Zehntel liegt. 2019 lebten 7,3 Millionen Flüchtlinge, rund ein Viertel der weltweit registrierten Flüchtlinge, in afrikanischen Ländern.<sup>24</sup> Im internationalen Vergleich überproportional hoch ist auch die Zahl der Binnenvertriebenen, also der im eigenen Land Vertriebenen. Das Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) schätzte Ende 2018 die Zahl der Binnenvertriebenen in Afrika auf 16,8 Millionen Menschen, etwa 40 Prozent der weltweiten Binnenvertriebenen.<sup>25</sup>

21 IOM, *World Migration Report 2020*, Genf 2019, S. 24, <[https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf)>.

22 Fumagalli/Schaefer, »Migration and Urbanization in Africa« [wie Fn. 13], S. 16.

23 Maureen Achieng/Amira El Fadil, »What Is Wrong with the Narrative on African Migration?«, in: IOM (Hg.), *African Migration Report* [wie Fn. 13], S. 1 – 13 (1).

24 Béla Hovy/Frank Laczko/Rene N'Guettia Kouassi, »African Migration: An Overview of Key Trends«, in: IOM (Hg.), *African Migration Report* [wie Fn. 13], S. 15 – 24 (18).

25 Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), *Africa Report on Internal Displacement*, Dezember 2019, S. 8, <<https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201912-Africa-report.pdf>> (eingesehen am 26.11.2020).

### **Trend 2: Irreguläre Wanderungen sind umfangreich, aber nicht die dominierende Wanderungsform.**

Die legalen Zugangswege nach Europa sind für Afrikanerinnen und Afrikaner stark beschränkt. Das gilt sowohl für Flüchtlinge als auch für Migrantinnen und Migranten. So bestehen kaum Möglichkeiten für Flüchtlinge, auf legalem Weg zur Schutzsuche in die EU zu gelangen. Migrantinnen und Migranten haben ähnliche Schwierigkeiten. Die EU-Staaten verfolgen insgesamt eine restriktive Migrationspolitik, und entsprechend geringe Chancen haben Afrikanerinnen und Afrikaner, ein Visum zu Arbeits- oder Ausbildungszwecken für die EU zu erhalten. Vor diesem Hintergrund begeben sich Flüchtlinge sowie Migrantinnen und Migranten auf riskante irreguläre Wanderungsrouten, wobei sie auch die Hilfe von Schleusern in Anspruch nehmen. Einige Migrantinnen und Migranten versuchen, nach einer irregulären Einreise einen längerfristigen Aufenthalt in der EU zu erhalten, indem sie einen Asylantrag stellen.

Die Datenlage zum Umfang der irregulären Migration aus Afrika ist schlecht.<sup>26</sup> Gleichwohl gibt es Hinweise darauf, dass der größere Teil der Wanderungsbewegungen zwischen Afrika und Europa in regulärer Form stattfindet. Vergleicht man etwa die Zahl der Aufenthaltsgenehmigungen mit der Zahl der irregulären Ankünfte aus den zehn wichtigsten nord- und westafrikanischen Herkunftsländern auf der zentralen Mittelmeerroute, so ist festzustellen, dass von 2011 bis 2017 aus Nigeria, Tunesien, Elfenbeinküste, Senegal, Ghana, Marokko und Ägypten mehr Menschen regulär als irregulär in die EU zugewandert sind (mit Ausnahme von Mali, Gambia und Guinea). Insgesamt wurden in dem Zeitraum rund 325 000 irreguläre Ankünfte aus den zehn Ländern verzeichnet, während in der EU 1,15 Millionen Aufenthaltsgenehmigungen an Staatsangehörige dieser Länder erteilt wurden.<sup>27</sup>

26 Julia Black, »The Data Question: The Challenge of Measuring Irregular Migration in Africa«, in: IOM (Hg.), *African Migration Report* [wie Fn. 13], S. 27 – 38 (33).

27 Elisa Mosler Vidal/Emma Borgnäs/Marzia Rango, *African Migration to the EU: Irregular Migration in Context*, IOM 2019 (GMDAC Briefing Series: Towards safer migration on the Central Mediterranean Route), S. 4f, <[https://gmdac.iom.int/sites/gmdac/files/03\\_-\\_residence\\_permits-bbb.pdf](https://gmdac.iom.int/sites/gmdac/files/03_-_residence_permits-bbb.pdf)> (eingesehen am 20.11.2020); Manuel Bewarder/Christoph B. Schiltz, »Illegale Migration nach Deutschland wird offenbar unterschätzt«, in: *Welt* (online), 20.10.2018, <<https://www.welt.de/politik/ausland/article182395050/Asylbewerber->



Das *Missing Migrants Project* der Internationalen Organisation für Migration (IOM) zeigt zudem, dass Afrikanerinnen und Afrikaner den Risiken irregulärer Wanderungen überproportional stark ausgesetzt sind. Etwa 30 Prozent der weltweiten Todesfälle im Zusammenhang mit internationalen Wanderungen, die das Projekt seit 2014 dokumentiert hat, betreffen Afrikanerinnen und Afrikaner.<sup>28</sup>

### **Trend 3: Afrikanische Wanderungen bleiben überwiegend in Afrika.**

Im globalen Vergleich fällt der afrikanische Anteil an grenzüberschreitenden Wanderungen vergleichsweise gering aus. 2019 lebten 31 Prozent der weltweit 272 Millionen Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten in Asien, 30 Prozent in Europa und 22 Prozent in Nordamerika, aber nur 10 Prozent in Afrika.<sup>29</sup> Auch ist der Anteil afrikanischer Flüchtlinge, Migrantinnen und Migranten an der Bevölkerung Afrikas in den vergangenen Jahren nicht signifikant gestiegen. Es ist nur eine leichte Zunahme zu verzeichnen, die sich aber vor allem durch das Bevölkerungswachstum erklären lässt.<sup>30</sup>

Bei den Wanderungsdaten afrikanischer Länder gilt zu bedenken, dass ein erheblicher Anteil der dortigen Migration informeller Art ist. Viele der Grenzen, die im Zuge der Kolonialgeschichte oft willkürlich quer durch bestehende Sprach- und Wirtschaftsräume gezogen wurden, sind nach wie vor wenig kontrolliert, Wanderungsbewegungen werden daher nur in geringem Maße erfasst. Zudem sind die Arbeitsmärkte oft informell, und es fehlen gemeinsame Definitionen von Irregularität. Zensusdaten sind nicht vorhanden oder veraltet, so dass sich innerstaatliche und grenzüberschreitende Wanderungen nicht vollständig erfassen lassen.<sup>31</sup>

Illegale-Migration-nach-Deutschland-wird-offenbar-unterschätzt.html> (eingesehen am 3.6.2021). Der tatsächliche Umfang der unentdeckten irregulären Zuwanderung lässt sich nicht angeben. Auch das Bundesinnenministerium geht davon aus, dass belastbare Aussagen über die entsprechende Größenordnung »seriös nicht möglich« seien.

<sup>28</sup> Black, »The Data Question« [wie Fn. 26], S. 34f.

<sup>29</sup> Hovy u.a., »African Migration« [wie Fn. 24], S. 16.

<sup>30</sup> Jesper Bjarnesen, *Shifting the Narrative on African Migration. The Numbers, the Root Causes, the Alternatives – Get Them Right!*, Uppsala, Februar 2020, S. 4, <[https://nai.uu.se/download/18.a830d416fee1c2549339e3/1581412859413/NAI%20Policy%20Notes%202019%201\\_Migration\\_Jesper%20Bjarnesen\\_Final%20version.pdf](https://nai.uu.se/download/18.a830d416fee1c2549339e3/1581412859413/NAI%20Policy%20Notes%202019%201_Migration_Jesper%20Bjarnesen_Final%20version.pdf)> (eingesehen am 20.11.2020).

<sup>31</sup> Black, »The Data Question« [wie Fn. 26], S. 34.

Insgesamt ist festzustellen, dass sich der Großteil des afrikanischen Migrationsgeschehens auf dem Kontinent selbst abspielt. Ende 2019 lebten 53 Prozent der weltweit 40,2 Millionen afrikanischen Flüchtlinge, Migrantinnen und Migranten in Afrika – zum Vergleich: 26 Prozent lebten in Europa, 11 Prozent in Asien, 8 Prozent in Nordamerika.<sup>32</sup>

### **Trend 4: Afrikanische Migration nach Europa findet hauptsächlich als Familiennachzug und kaum als Arbeitsmigration statt.**

Familiennachzug ist noch immer der häufigste Grund für einen legalen Aufenthalt afrikanischer Zuwandererinnen und Zuwanderer in der Europäischen Union. 2019 wurden etwa 38 Prozent aller Visa für Afrikanerinnen und Afrikaner aus diesem Grund erteilt. Eine Ausnahme stellten Zuwandererinnen und Zuwanderer aus Eritrea und Somalia dar, bei denen humanitäre Gründe überwogen – mit 72 bzw. 49 Prozent der Genehmigungen.<sup>33</sup>

Die 2003 verabschiedete EU-Richtlinie zur Familienzusammenführung<sup>34</sup> lässt den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume, so dass es in der EU unterschiedliche Regelungen zum Familiennachzug gibt. Diese hängen in der Regel von Alter und Aufenthaltsstatus der Antragstellenden ab und legen zum Beispiel fest, wer als Familienmitglied gilt, welche Voraussetzungen bezüglich des Wohnraums und der Sicherung des Lebensunterhalts erfüllt sein müssen oder nach welcher Aufenthaltsdauer eine Familienzusammenführung möglich ist.<sup>35</sup> Darüber hinaus gibt es in einigen EU-Staaten Visaoptionen für im Ausland

<sup>32</sup> Hovy u.a., »African Migration« [wie Fn. 24], S. 17.

<sup>33</sup> Eurostat, »All Valid Permits by Reason, Length of Validity, and Citizenship on 31 December of Each Year«, Brüssel 2020, <[https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_resvalid&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resvalid&lang=en)> (eingesehen am 3.11.2020).

<sup>34</sup> »Europäischer Rat, Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, 3.10.2003«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, Nr. L 251/12.

<sup>35</sup> Vgl. Myria Federal Migration Centre, »Where to Apply and What Documents to Provide?«, Brüssel 2020, <<https://www.myria.bel/en/fundamental-rights/family-reunification/child-entry/chapter-2>> (eingesehen am 29.10.2020); European Migration Network, *EMN Annual Report on Migration and Asylum 2017 Sweden. Report from EMN Sweden 2018*, Norrköping: Swedisch Migration Agency, 2018, S. 28, <[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/17a\\_sweden\\_arm\\_part2\\_2017\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/17a_sweden_arm_part2_2017_en_0.pdf)> (eingesehen am 14.7.2021).

lebende Nachkommen, zum Teil auf Grundlage von Quoten.<sup>36</sup>

Insgesamt leben in der EU nach Angaben der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen (UNDESA) etwas mehr als 10,3 Millionen Personen mit Staatsangehörigkeiten afrikanischer Länder. Das ist rund ein Viertel der Migrantinnen und Migranten aus Afrika weltweit. Etwa die Hälfte der Afrikanerinnen und Afrikaner in der EU stammt dabei aus den drei nordafrikanischen Staaten Marokko, Algerien und Tunesien. Die afrikanische Diaspora konzentriert sich tendenziell stark auf einige EU-Mitgliedstaaten. Allein in Frankreich leben 40 Prozent aller in der EU registrierten Migrantinnen und Migranten aus Afrika (wobei die Mehrheit wiederum aus Algerien, Marokko und Tunesien stammt); weitere 30 Prozent leben in sieben weiteren EU-Zielländern.<sup>37</sup>

Insgesamt ist die Datenlage zu den beschriebenen Trends im afrikanisch-europäischen Wanderungsraum noch immer unbefriedigend, auch wenn sie sich in jüngerer Zeit etwas verbessert hat. Die Zahlen dürften zwar den Großteil der Migrationsbewegungen abbilden, aber vermutlich nicht alle. Doch stützen die angegebenen Trends zumindest zwei für die Gestaltung der Migrationsbeziehungen und die Rolle von Städten wichtige Erkenntnisse. Zum einen ist die Auswanderung nach Europa für viele wanderungs-

willige Afrikanerinnen und Afrikaner entgegen verbreiteter Annahme nicht die erste Wahl; vielmehr geht es ihnen vornehmlich um innerafrikanische Mobilität und nur in zweiter Linie um Migration nach Europa.<sup>38</sup> Zum anderen spielt irreguläre Migration im afrikanisch-europäischen Wanderungsraum zwar eine Rolle, doch letztlich überwiegen trotz aller Hürden legale Zuwanderungen.<sup>39</sup>

## Entwicklung und Stand der afrikanisch-europäischen Migrationskooperation

In den vergangenen Jahren und insbesondere nach der sogenannten Flüchtlingskrise von 2015/2016 haben europäische und afrikanische Länder ihre Kooperationsbemühungen verstärkt und beträchtliche Mittel in die Zusammenarbeit investiert. Vor dem Hintergrund der starken Zuwanderung vereinbarten die EU und ihre Mitgliedstaaten im September 2015 die Europäische Migrationsagenda, die Sofortmaßnahmen vorsah, vor allem aber durch eine engere Zusammenarbeit längerfristige Wirkungen erzielen sollte.<sup>40</sup> Zudem wurden die bestehenden Partnerschaftsabkommen und -instrumente aufgewertet, unter anderem durch den Valletta-Aktionsplan, den die europäischen und afrikanischen Staats- und Regierungschefs im November 2015 verabschie-

**36** Vgl. United Kingdom Government, »UK Ancestry Visa«, London 2020, <<https://www.gov.uk/ancestry-visa>> (eingesehen am 29.10.2020); SVR-Forschungsbereich/ Migration Policy Institute, *Legale Wege nach Europa. Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten für Personen ohne Schutzperspektive*, Berlin: Migration Policy Institute/Sachverständigenrat deutscher Stiftung für Integration und Migration, 2019, S. 38, <[https://www.svr-migration.de/publikationen/mobilitaetsoptionen\\_nach\\_europa/](https://www.svr-migration.de/publikationen/mobilitaetsoptionen_nach_europa/)> (eingesehen am 29.10.2020); Regierung Spaniens, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, Europäische Union und Zusammenarbeit, »Spanish Nationality«, Madrid 2020, <<http://www.exteriores.gob.es/Portal/en/ServiciosAlCiudadano/InformacionParaExtranjeros/Paginas/Nacionalidad.aspx>> (eingesehen am 29.10.2020).

**37** Eigene Datenzusammenstellung basierend auf: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, »International Migrant Stock 2019«, New York 2020, <<https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>> (eingesehen am 15.1.2020). Bei den Ländern (EU-28) handelt es sich – in absteigender Reihenfolge – um: Großbritannien, Italien, Spanien, Belgien, Deutschland, Portugal, Schweden.

**38** Hinzu kommt, dass zwischen einem generellen Migrationswunsch und tatsächlicher Migration zu unterscheiden ist. Gallup-Erhebungen für die Jahre 2010–2015 zeigen, dass 24 bis 30 Prozent aller befragten Menschen über 15 Jahren in Afrika allgemein einen Migrationswunsch hegten, tatsächlich aber nur ein Prozent entsprechende Vorbereitungen einleitete. In diesem Zeitraum emigrierten pro Jahr durchschnittlich etwa 1,3 Millionen Menschen oder 0,12 Prozent der afrikanischen Bevölkerung. Vgl. EU-Kommission, *Many More to Come? Migration from and within Africa*, Luxemburg 2018, S. 17, <[https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC110703/africa\\_policy\\_report\\_2018\\_final\\_1.pdf](https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC110703/africa_policy_report_2018_final_1.pdf)> (eingesehen am 4.6.2021).

**39** Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC), *African Migration to Europe: How Can Adequate Data Help Improve Evidence-based Policymaking and Reduce Possible Misconceptions?*, November 2017 (Data Briefing Series, Nr. 11), S. 1, <[https://publications.iom.int/system/files/pdf/gmdac\\_data\\_briefing\\_series\\_issue\\_11.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/gmdac_data_briefing_series_issue_11.pdf)> (eingesehen am 19.11.2020).

**40** Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat: Bewältigung der Flüchtlingskrise – operative, haushaltspolitische und rechtliche Sofortmaßnahmen im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda*, COM(2015) 490 final, Brüssel, 23.9.2015.

deten.<sup>41</sup> Er sieht zahlreiche Maßnahmen vor, unter anderem den Beitrag von Migration für Entwicklung besser zu nutzen, die Zusammenarbeit bei der legalen Migration und Mobilität zu stärken, den Schutz von Migrantinnen und Migranten und Asylsuchenden zu erhöhen, irreguläre Migration, Schleuserkriminalität und Menschenhandel zu bekämpfen und die Kooperation bei Rückkehr, Rückübernahme und Reintegration zu verbessern.

### **Zwischen Europa und Afrika bestehen grundsätzliche migrationspolitische Interessenkonflikte.**

Auf afrikanischer Seite verfügen die Afrikanische Union (AU) und die Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (Regional Economic Communities, RECs) über einen erheblichen Bestand an migrations- und fluchtbezogenen Vereinbarungen. Wie diese von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden, war und ist insgesamt jedoch unbefriedigend. Seit dem Vertrag von Abuja 1991 zur Gründung der Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft<sup>42</sup> verfolgen die Regierungen die Vision eines afrikanischen Binnenmarkts, mit dem bis 2028 auch innerafrikanische Freizügigkeit entstehen soll. Im Jahr 2006 hat die AU das *Migration Policy Framework for Africa* (MPFA) verabschiedet, das eine gemeinsame Grundlage für die Politikentwicklung von Mitgliedstaaten und regionalen Wirtschaftsgemeinschaften bilden soll. Eine aktualisierte Version des MPFA wurde 2018 angenommen. Und schließlich hat die Vollversammlung der Afrikanischen Union im Jahr 2015 die *Agenda 2063* verabschiedet.<sup>43</sup> Sie sieht

vor, einen Reisepass der Afrikanischen Union einzuführen und für dessen Inhaber die Visumpflicht innerhalb Afrikas aufzuheben.

Trotz aller Bemühungen um eine engere Kooperation ist die afrikanisch-europäische Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und Migrationspolitik<sup>44</sup> immer noch durch ein erhebliches Ungleichgewicht gekennzeichnet. Der Großteil der EU-Mittel wird weiterhin dafür genutzt, irreguläre Migration zu reduzieren (insbesondere durch grenzpolizeiliche Zusammenarbeit)<sup>45</sup> und die Rückkehr von Migrantinnen und Migranten und abgelehnten Asylbewerberinnen und -bewerbern zu unterstützen. Nur ein kleiner Teil der Mittel ist der Unterstützung sicherer und legaler Migration sowie regionaler oder kontinentaler Freizügigkeit gewidmet. Trotz der Vielzahl afrikanisch-europäischer Politikdialoge bestehen weiterhin grundsätzliche Interessenkonflikte:

- Der europäische Wunsch nach wirksamen Grenzkontrollen auch zwischen afrikanischen Staaten kollidiert mit dem afrikanischen Interesse an regionaler und interregionaler Freizügigkeit.<sup>46</sup>

44 Zur Übersicht: Marta Bociek/Mareike Grewe/Ulrike Zühlke, *Migrations- und Entwicklungspolitik gegenüber afrikanischen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern*, Berlin: Der Paritätische Gesamtverband, Dezember 2019, <[https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/doc/Paritaetischer\\_Gesamtverband\\_Dossier\\_Migrations-\\_und\\_Entwicklungspolitik\\_Afrika\\_\\_Fassung\\_2019.pdf](https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/Paritaetischer_Gesamtverband_Dossier_Migrations-_und_Entwicklungspolitik_Afrika__Fassung_2019.pdf)> (eingesehen am 11.3.2021).

45 Hierzu kritisch: Amnesty International, *Positionspapier: Menschenrechtsrisiken und Menschenrechtsstandards bei Migrationskooperationen der EU mit afrikanischen Staaten*, Berlin, September 2019, <<https://www.amnesty.de/sites/default/files/2019-09/Positionspapier-Migrationskooperationen-EU-AFRIKA-2019.pdf>> (eingesehen am 11.3.2021).

46 Die Afrikanische Union hat dem Vertrag über eine Afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (2018) ein Freizügigkeitsprotokoll hinzugefügt. Dessen Ratifizierung verläuft zwar langsam, wird aber von dem Verband United Cities and Local Governments of Africa (UCLG Africa) unterstützt, vgl. UCLG Africa, »UCLG Africa Invites Local and Regional Authorities to Support OOAM's Advocacy for the Ratification of the AU Protocol on the Free Movement of Persons«, 2019, <<https://www.uclga.org/news/uclg-africa-invites-local-and-regional-authorities-to-support-ooams-advocacy-for-the-ratification-of-the-au-protocol-on-the-free-movement-of-persons/>> (eingesehen am 3.6.2021). Die zunehmende Bedeutung regionaler Mobilität stand auch im Mittelpunkt des dritten Africa Resilience Forum 2019, vgl. African Development Bank, *Africa Resilience Forum 2019. Fragility, Migration and Resilience*, Abidjan, März 2019,

41 Europäischer Rat, *Valletta Summit*, 11–12 November 2015: *Action Plan*, Valletta 2015, <[https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf)> (eingesehen am 27.10.2020).

42 Organization of African Unity, *Treaty Establishing the African Economic Community*, Abuja, Nigeria, 3.6.1991, <[https://au.int/sites/default/files/treaties/37636-treaty-0016-\\_treaty\\_establishing\\_the\\_african\\_economic\\_community\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/37636-treaty-0016-_treaty_establishing_the_african_economic_community_e.pdf)> (eingesehen am 11.3.2021).

43 African Union Commission, *Agenda 2063. The Africa We Want*, September 2015, <[https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063\\_popular\\_version\\_en.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_en.pdf)> (eingesehen am 8.6.2021); vgl. zur Bewertung auch: Sachverständigenrat deutscher Stiftung für Integration und Migration, *Gemeinsam gestalten: Migration aus Afrika nach Europa. Jahresgutachten 2020*, Berlin 2020, <[https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2020/04/SVR\\_Jahresgutachten\\_2020-1.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2020/04/SVR_Jahresgutachten_2020-1.pdf)> (eingesehen am 11.3.2021).



- Es besteht ein Gegensatz zwischen der europäischen Priorität für eine Rückkehr ausreisepflichtiger Afrikanerinnen und Afrikaner und dem afrikanischen Wunsch nach legalen Migrationsmöglichkeiten.
- Das Interesse der europäischen Regierungen, den internationalen Flüchtlingsschutz auf afrikanische Länder zu verlagern, widerspricht dem Interesse der afrikanischen Regierungen an einer gerechteren internationalen und interkontinentalen Verantwortungsteilung beim Flüchtlingsschutz.

Aber nicht nur unterschiedliche Interessen erschweren die flucht- und migrationspolitische Zusammenarbeit zwischen Afrika und der EU. Während die AU nach Verabschiedung des Globalen Migrationspaktes sehr schnell eine Umsetzungsstrategie beschlossen hat, ist dies den EU-Staaten bisher nur zum Teil gelungen. Die afrikanischen Staaten waren hier zumindest auf konzeptioneller Ebene handlungsfähiger. Ein Grund für das Defizit auf europäischer Seite sind migrationspolitische Divergenzen zwischen den EU-Staaten, gerade zwischen jenen mit einer längeren Migrationsgeschichte im Verhältnis zu Afrika und den osteuropäischen Mitgliedstaaten. Solche Differenzen haben schon früher die europäische Zusammenarbeit etwa bei Umsetzung des *EU-Gesamtansatzes zu Migration und Mobilität* (GAMM) und bei den *Mobilitätspartnerschaften* erschwert.<sup>47</sup> Belastet wurden dadurch auch die im Dezember 2020 mit einer politischen Vereinbarung beendeten Verhandlungen über das neue Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP), das Post-Cotonou-Abkommen.

Insgesamt ist die bisherige afrikanisch-europäische Kooperation in der Flüchtlings- und Migrationspolitik trotz Fortschritten in jüngerer Zeit für beide Seiten unbefriedigend. Der Migrationsdialog ist nach wie vor durch die erhebliche Machtasymmetrie zwischen den beteiligten Staaten gekennzeichnet; Städte und Städtepartnerschaften wurden in diese Zusammenarbeit bislang nicht systematisch einbezogen. Dies lässt Handlungspotentiale ungenutzt, denn insbe-

sondere im Bereich der Arbeitsmigration besteht zumindest zwischen einigen europäischen und afrikanischen Ländern eine Interessenkongruenz – angesichts von Fachkräftemangel sowie schrumpfender Bevölkerung in Europa und hoher Jugendarbeitslosigkeit in Afrika. Eine engere Zusammenarbeit von afrikanischen und europäischen Städten könnte dazu beitragen, die legale Migration besser zu gestalten.

<[https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/ARF\\_CONCEPT\\_NOTE\\_2019.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/ARF_CONCEPT_NOTE_2019.pdf)>  
(eingesehen am 4.6.2021).

<sup>47</sup> Steffen Angenendt, *Migration, Mobilität und Entwicklung. EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2012 (SWP-Studie 25/2012), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/eu-mobilitaetspartnerschaften/>>  
(eingesehen am 11.3.2021).

# Städte und ihre Netzwerke als Akteure

Der politische Einfluss von Städten wird angesichts ihrer wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung aller Wahrscheinlichkeit nach weiter zunehmen, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.<sup>48</sup> Darüber hinaus weisen aktuelle internationale Erklärungen und Vereinbarungen wie die *New Urban Agenda* der Vereinten Nationen, die *Agenda 2030* mit den Nachhaltigen Entwicklungszielen, das *Pariser Klimaabkommen* oder das *Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge* auf die Bedeutung von Städten hin, wenn es darum geht, die jeweils festgeschriebenen Ziele umzusetzen. Die *Cities Alliance*, eine globale Partnerschaft von derzeit 39 Akteuren, die städtische Armut bekämpfen und nachhaltige Entwicklung fördern wollen, geht sogar davon aus, dass 65 Prozent der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals, SDG) mit ihren 169 Unterzielen in und von Städten erreicht werden müssen.<sup>49</sup> Einige Beobachterinnen und Beobachter hoffen, dass lokale Akteure die stockende Umsetzung der SDG vorantreiben und der globalen Zusammenarbeit neue Impulse und Glaubwürdigkeit verleihen werden.<sup>50</sup> Tatsächlich öffnen sich multi-

laterale Prozesse und Gremien zunehmend für Städte und geben deren Anliegen größeren Raum.<sup>51</sup>

## Städte in der internationalen Asyl- und Migrationspolitik

Ein Aspekt der zunehmenden Bedeutung von Städten ist ihr Engagement in der internationalen Flüchtlings- und Migrationspolitik, und zwar jenseits ihrer üblichen Zuständigkeiten dafür, Zugewanderte im lokalen Rahmen wirtschaftlich und sozial zu integrieren.<sup>52</sup> Für die globalen Städtenetzwerke waren Flucht und Migration – anders als Themen wie Klima, Umwelt, Energie, Infrastruktur, Transport oder Wirtschaft – lange Zeit kein Diskussionsgegenstand.<sup>53</sup> Ein Grund dafür ist, dass die Steuerung grenzüberschreitender Wanderung und Mobilität ein klassisches Aufgabenfeld nationaler Politik darstellt. Regierungen (wie auch viele lokale Entscheiderinnen und Entscheider) sehen darin grundsätzlich eine »domaine réservé« staatlicher Souveränität, obwohl Städte eine zentrale Rolle dabei spielen, Flucht und Migration zu bewältigen.<sup>54</sup>

48 EU-Kommission, *The Future of Cities. Opportunities, Challenges and the Way Forward*, Luxemburg 2019, S. 116ff, <[https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC116711/the-future-of-cities\\_online.pdf](https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC116711/the-future-of-cities_online.pdf)> (eingesehen am 6.8.2020); Howard Duncan/Ioana Popp, »Migrants and Cities: Stepping beyond World Migration Report 2015«, in: IOM (Hg.), *World Migration Report 2018*, Genf 2017, S. 1–23 (3f), <[https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5\\_world\\_migration\\_report\\_2018\\_en.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf)> (eingesehen am 6.8.2020); Robert Muggah/Adriana Erthal Abdenur, *Refugees and the City. The Twenty-first-century Front Line*, Waterloo, Canada, Juli 2018 (Research Paper, Nr. 2), S. 1, <<https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/WRC%20Research%20Paper%20no.2.pdf>> (eingesehen am 10.9.2019).

49 EU-Kommission, *The Future of Cities* [wie Fn. 48], S. 120.

50 Emilia Saiz, »We Need to Rethink the Global Governance Model in Order to Build a Future for Our Communi-

ties«, in: Agustí Fernández de Losada/Hannah Abdullah (Koord.), *Rethinking the Ecosystem of International City Networks. Challenges and Opportunities*, Barcelona: CIDOB Edicions, 2019 (Monografías CIDOB, Bd. 72), S. 59–61 (59).

51 Agustí Fernández de Losada, »Towards a Cooperative Ecosystem of City Networks«, in: de Losada/Abdullah (Koord.), *Rethinking the Ecosystem* [wie Fn. 50], S. 19–29 (19).

52 Juliana Kerr, »Cities Shaping Migration Policy«, in: Hannah Abdullah (Hg.), *Cities in World Politics. Local Responses to Global Challenges*, Barcelona: CIDOB Edicions, 2019 (Monografías CIDOB, Bd. 75), S. 45–54 (45).

53 Nictolis, »Cities in the EU-Africa Relations« [wie Fn. 1], S. 175.

54 De Losada, »Towards a Cooperative Ecosystem of City Networks« [wie Fn. 51], S. 19.

So werden Städte zwar selten in die Anwerbestrategien ihrer Regierungen eingebunden, doch üben sie durch ihre wirtschaftliche Attraktivität eine beträchtliche Anziehungskraft aus und sind schon deshalb ein wichtiger migrationspolitischer Akteur.<sup>55</sup> Viele Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten lassen sich in Städten nieder, weil sie erwarten, dort Arbeit, Einkommen und eine verlässliche Versorgungsstruktur zu finden.<sup>56</sup> Zudem werden Städte auch von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten häufig als tolerant, divers und voller Möglichkeiten betrachtet.<sup>57</sup> Der städtische Umgang mit den Zugewanderten ist zudem oft pragmatischer als der auf nationaler Ebene, und viele Städte sehen multiethnische Gesellschaften nicht als Bedrohung, sondern nehmen deren positive Aspekte wahr. Zudem gleichen sie mit ihren Integrationsaktivitäten oft Schwächen der nationalen Politik aus.<sup>58</sup>

### **Für den verstärkten Einsatz von Städten auf internationaler Ebene gibt es zahlreiche Beispiele.**

Vor diesem Hintergrund hat in den vergangenen Jahren das Engagement von Städten auch mit Blick auf die internationale Flüchtlings- und Migrationspolitik zugenommen. So versuchen Städte, ihren Interessen durch den Austausch auf internationalen Plattformen, durch abgestimmtes Handeln und durch entsprechende Lobbyarbeit größere Aufmerksamkeit zu verschaffen.<sup>59</sup> Sie werden in zahlreichen Formen aktiv und nutzen dafür auch Partnerschaften und Programme, die schon seit längerem für andere politische Themen bestehen. Einige Städte haben internationale Abteilungen eingerichtet und stellen für dieses Engagement entsprechende Finanzmittel bereit.<sup>60</sup>

Es gibt zahlreiche Beispiele für den verstärkten Einsatz von Städten auf internationaler Ebene. Dazu gehört unter anderem die *New Urban Agenda*, das Schlussdokument der UN-Habitat-III-Konferenz 2016 in Quito, Ecuador. Die Auseinandersetzung mit

Flucht und Migration nimmt dort großen Raum ein, ebenso der rechteorientierte Umgang mit Migrantinnen und Migranten.<sup>61</sup> Auch in die Verhandlungen über den *Globalen Migrationspakt* haben sich Städtevertreterinnen und -vertreter erfolgreich eingebracht; sie warben dort für einen diskriminierungsfreien Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen wie Gesundheit und Bildung.<sup>62</sup> Deutlich zugenommen haben außerdem die Netzwerkaktivitäten von Städten, wie etwa in der *Erklärung von Bristol* des Global Parliament of Mayors von 2018 sichtbar wird.<sup>63</sup> Darin verpflichten sich die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister zur Umsetzung der Globalen Pakte für Flucht und Migration und zu einer positiven Bewertung von Migration. Sie fordern Regierungen und internationale Institutionen auf, Städte in Entwicklung und Umsetzung der Migrationspolitik einzubeziehen und sie dabei auch finanziell und organisatorisch zu unterstützen.<sup>64</sup> Das Netzwerk nahm auch am elften *Protection Dialogue* des UNHCR im Jahr 2018 teil und betonte dort die wichtige Rolle von Städten im Kontext von Flucht und Vertreibung.<sup>65</sup>

Bei der Darstellung und Bewertung des asyl- und migrationspolitischen Engagements von Städten ist zu beachten, dass urbane Ballungsgebiete in Afrika und Europa sehr unterschiedlich sind. So divergiert das Ausmaß von Migration, Flucht und Vertreibung zwischen den Städten im Globalen Norden und Süden erheblich, aber auch zwischen größeren und kleineren Städten, gerade zwischen Megacities und Sekundärstädten.<sup>66</sup> Das gilt für afrikanische Städte in beson-

61 IOM, *World Migration Report 2018* [wie Fn. 48], S. 2.

62 Colleen Thouez, »Cities as Emergent International Actors in the Field of Migration«, in: *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 26 (2020) 4, S. 650–672 (659ff).

63 Kerr, »Cities Shaping Migration Policy« [wie Fn. 52], S. 50.

64 Global Parliament of Mayors, *Global Parliament of Mayors Annual Summit 2018 Declaration*, 23.10.2018, S. 1, <<https://globalparliamentofmayors.org/wp-content/uploads/2018/10/Bristol-Declaration-2018.pdf>> (eingesehen am 7.12.2020).

65 UNHCR, »High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges, 2018. Protection and Solutions in Urban Settings: Engaging with Cities«, 2020, <<https://www.unhcr.org/high-commissioners-dialogue-on-protection-challenges-2018.html>> (eingesehen am 7.12.2020).

66 Mayors Mechanism, *Background Paper Theme 3: Addressing Human Mobility as Part of Urban and Rural Development Strategies. Roundtable Session 3.1: Supporting Arrival Cities through Policy Coherence and Multi-Stakeholder Partnerships*, 2020, S. 2, <<https://static1.squarespace.com/static/5ed73065798a4a61dd968312/>

55 IOM, *World Migration Report 2018* [wie Fn. 48], S. 225ff.

56 IOM, *World Migration Report 2015* [wie Fn. 10], S. 76f, 90f.

57 Kerr, »Cities Shaping Migration Policy« [wie Fn. 52], S. 45.

58 IOM, *World Migration Report 2015* [wie Fn. 10], S. 175.

59 Kerr, »Cities Shaping Migration Policy« [wie Fn. 52], S. 45.

60 Michele Acuto/Hugo Decramer/Juliana Kerr/Ian Klaus/Sam Tabor/Noah J. Toly, *Toward City Diplomacy. Assessing Capacity in Select Global Cities*, Chicago Council on Global Affairs, S. 4.

derem Maße. Auch die Vielfalt der Wanderungssituationen ist in afrikanischen Städten besonders groß; viele davon sind zugleich Aufnahme-, Herkunfts- und Transitgebiete von Wanderungen.

So können einige Städte als *Transitzentren* bezeichnet werden, wie Agadez (Niger), Arlit (Niger) und Gao (Mali) in Westafrika. Dabei handelt es sich um Städte, die zum Teil seit Jahrhunderten Knotenpunkte für den Transsaharahandel sind und in denen auch aktuell das Befördern und Schmuggeln von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten einen erheblichen Teil der lokalen Wirtschaft ausmacht.<sup>67</sup> Andere Städte entlang wichtiger Migrationsrouten bilden *Migrationsdrehscheiben* (»migration hubs«) für Flüchtlinge, Migrantinnen und Migranten und Binnenvertriebene – wie Abidjan (Elfenbeinküste), Johannesburg (Südafrika) oder Nairobi (Kenia).<sup>68</sup> Auch das malische Bamako ist eine solche Drehscheibe, gleichzeitig aber auch das Ziel von erzwungener und freiwilliger Rückwanderung.<sup>69</sup> Ein weiterer Typus sind *Grenzstädte*. Diese stellen auf dem gesamten afrikanischen Kontinent ebenfalls wichtige Migrationsdrehkreuze dar, wobei ihre wirtschaftliche Bedeutung stark vom Ausmaß der (teils informellen) grenzüberschreitenden Mobilität abhängt. Das gilt beispielsweise für Goma in der Demokratischen Republik Kongo, das an der handelsbedingt meistbefahrenen Grenze des Kontinents liegt,<sup>70</sup> ebenso für

Beitbridge zwischen Südafrika und Simbabwe, den nach wie vor verkehrsreichsten Straßengrenzübergang im südlichen Afrika, sowie für Seme-Krake zwischen Nigeria und Benin, auf das 70 Prozent des gesamten Transithandels der dortigen Subregion entfallen.<sup>71</sup> Dass solche Grenzorte wachsen, spiegelt die Bemühungen auf dem afrikanischen Kontinent wider, Mobilität zu erleichtern.

Im Vergleich zu urbanen Gebieten in anderen Entwicklungsländern gelten afrikanische Städte zudem häufig als »costly, fragmented and disconnected«.<sup>72</sup> Harare (Simbabwe) und Maputo (Mosambik) etwa werden als Fälle einer »Urbanisierung ohne Entwicklung« gesehen – als Gebiete, in denen eine Fehlallokation von Arbeit, niedriger Produktivität und schlecht koordinierten Verwaltungsstrukturen nicht zuletzt auch die Aufnahme von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten erschwert.<sup>73</sup>

## Formen der städtischen Kooperation in Afrika und Europa

Städte nutzen verschiedene Formate für ihre internationalen flucht- und migrationspolitischen Aktivitäten. In der europäisch-afrikanischen Zusammenarbeit sind dies vor allem Konferenzen, Projekte und Netzwerke. All diese Formen der Kooperation haben unterschiedliche Potentiale. Generell gibt es auf beiden Kontinenten Städte mit engagierten Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, die ein Interesse an pragmatischen Lösungsansätzen für asyl- und migrationspolitische Herausforderungen haben. Gleichwohl weisen europäische Städte, Städtenetzwerke und Plattformen einen höheren Organisationsgrad auf, sind personell und finanziell meist besser ausgestattet und verfügen über größere politische Kompetenzen. Insgesamt ist die Vernetzung afrikanischer Städte im Vergleich zu Europa weniger ausgeprägt, dementsprechend treten sie international weniger in Erscheinung.

t/5f6afa6c318e0b5c5351fbd4/1600846447391/final\_gfmd\_2019\_rt\_session\_3.1\_background\_paper.pdf> (eingesehen am 3.6.2021).

**67** Black, »The Data Question« [wie Fn. 26], S. 30; Karen Jacobsen, »Risky Cities, Mean Streets«, in: *Mixed Migration Review 2020. Mixed Migration and Cities*, S. 178 – 183 (180), <<http://www.mixedmigration.org/wp-content/uploads/2020/11/Mixed-Migration-Review-2020.pdf>> (eingesehen am 24.11.2020).

**68** Cristina Udelsmann Rodrigues/Jesper Bjarnesen, *Intra-African Migration: Structures and Infrastructures for Continued Circulation*, European Union, Policy Department, Directorate-General for External Policies, 2020, S. 7, doi: 10.2861/911977, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/603514/EXPO\\_STU\(2020\)603514\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/603514/EXPO_STU(2020)603514_EN.pdf)> (eingesehen am 8.6.2021).

**69** Vgl. Yéhiya Dicko/Jessamy Garver-Affeldt, *Urban Mixed Migration. Bamako Case Study*, Mixed Migration Centre, November 2020 (MMC Briefing Paper), <[https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2020/10/146\\_urban\\_case\\_study\\_Bamako.pdf](https://mixedmigration.org/wp-content/uploads/2020/10/146_urban_case_study_Bamako.pdf)> (eingesehen am 28.6.2021).

**70** Tsion K. Abebe/John Mugabo, »Chapter 12. Migration and Security in Africa: Implications for the Free Movement

of Persons Agenda«, in: IOM (Hg.), *African Migration Report* [wie Fn. 13], S. 145 – 154 (149).

**71** Achieng/El Fadil, »What Is Wrong with the Narrative on African Migration?« [wie Fn. 23], S. 2f.

**72** Fumagalli/Schaefer, »Migration and Urbanization in Africa« [wie Fn. 13], S. 42.

**73** Vgl. ebd.; Somik V. Lall/J. Vernon Henderson/Anthony J. Venables, *Africa's Cities. Opening Doors to the World*, Washington DC 2017, <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25896>> (eingesehen am 3.6.2021).

Europäische Städtenetzwerke legen den Fokus zudem meist auf die Integration von Migrantinnen und Migranten und Flüchtlingen. Dabei haben sie einen erheblichen Austausch- und Unterstützungsbedarf, was sich in den dafür eingerichteten Plattformen ebenso zeigt wie in den Netzwerken. Sowohl der Austausch als auch die Abstimmung in den Netzwerken werden zudem häufig von der EU unterstützt. Afrikanischen Städten fehlt hingegen eine solche Unterstützung, was sich ebenfalls in einem geringeren Vernetzungsgrad niederschlägt.

## Konferenzen

Die Themen Flucht und Migration werden auf beiden Kontinenten zunehmend zum Gegenstand internationaler Konferenzen. So forderten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der *Global Conference on Cities and Migration* von 2017, als Schlüsselakteure im Umgang mit Flucht und Migration anerkannt und stärker in die nationale und globale Politikgestaltung einbezogen zu werden.<sup>74</sup> Sie bekundeten ihr Interesse, sich an globalen Prozessen wie den anstehenden Verhandlungen über den Globalen Pakt für Migration zu beteiligen, machten aber gleichzeitig deutlich, dass sie dafür von den Regierungen eine finanzielle Unterstützung und von internationalen Akteuren wie UN-Habitat und IOM organisatorische Hilfe erwarteten.<sup>75</sup>

Ebenfalls auf internationale migrationspolitische Städtekooperation ausgerichtet war und ist das *Mayoral Forum on Human Mobility, Migration and Development*, das seit 2014 jährlich zusammentritt.<sup>76</sup> Beim fünften Forum 2018 in Marrakesch verpflichteten sich über 150 Städtevertreterinnen und -vertreter, die Globalen Pakte für Migration und Flüchtlinge umzusetzen und die Zusammenarbeit zwischen den Städ-

ten zu stärken.<sup>77</sup> Seit 2017 hat sich das Bürgermeisterforum zudem immer stärker am zwischenstaatlichen *Globalen Forum für Migration und Entwicklung* (GFMD) beteiligt. Mit dem GFMD-Gipfel in Quito im Januar 2020 wurde das Bürgermeisterforum zu einem festen Bestandteil des GFMD-Prozesses. Sowohl das Bürgermeisterforum als auch der *Mayors Mechanism* des GFMD werden vom Dachverband *United Cities and Local Governments* (UCLG), von der IOM und der *Open Society Foundation* unterstützt.<sup>78</sup>

Der zunehmende Austausch im Rahmen von Konferenzen kann als Zeichen gewertet werden, dass die Themen Flucht und Migration für die Städte an Bedeutung gewonnen haben. Zu erkennen ist aber auch, dass solche Konferenzen im afrikanisch-europäischen Kontext bislang nur dann zustande gekommen sind, wenn sie von internationalen Akteuren wie VN-Organisationen, der EU oder privaten Stiftungen unterstützt werden. Dies wirft die Frage auf, ob Städte hier eigenständig handeln können oder ob ihre Beteiligung letztlich von externer Finanzierung abhängt. Darüber hinaus zeigen weitere Konferenzen, dass Städte eine Vielzahl von Herausforderungen zu bewältigen haben und dass die Themen Flucht, Migration und Mobilität für sie wichtig sind, aber nicht immer im Mittelpunkt der Austauschbemühungen stehen.

## Projekte

Gleichzeitig zeigen die Konferenzen, dass viele internationale Akteure ein Interesse am praktischen Engagement von Städten im Bereich Flucht und Migration haben. Es gibt zahlreiche geberfinanzierte Projekte, die europäische und afrikanische Städte zusammenbringen oder vor allem afrikanische Städte

<sup>74</sup> IOM, »Global Conference on Cities and Migration Underway in Belgium«, Pressemitteilung, Mechelen, 17.11.2017, <<https://www.iom.int/news/global-conference-cities-and-migration-underway-belgium>> (eingesehen am 4.1.2021).

<sup>75</sup> *Global Conference on Cities and Migration, Mechelen Declaration on Cities and Migration*, 16./17.11.2017, <[https://www.iom.int/sites/default/files/press\\_release/file/Mechelen-Declaration-final.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/Mechelen-Declaration-final.pdf)> (eingesehen am 4.1.2021).

<sup>76</sup> Joint Migration and Development Initiative, »Introduction to the Mayoral Forum on Human Mobility, Migration and Development«, 28.9.2016, <<https://www.opendemocracy.net/en/introduction-to-mayoral-forum-on-human-mobility-migration/>> (eingesehen am 5.1.2021).

<sup>77</sup> 5th Mayoral Forum on Human Mobility, Migration and Development, »Marrakech Mayors Declaration. Cities Working together for Migrants and Refugees«, Marrakesch 2018, <[https://www.uclg.org/sites/default/files/marrakech\\_mayors\\_declaration.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/marrakech_mayors_declaration.pdf)> (eingesehen am 29.10.2020).

<sup>78</sup> Global Forum on Migration and Development (GFMD), »The GFMD Mayors Mechanism«, <<https://www.gfmd.org/process/gfmd-mayors-mechanism>> (eingesehen am 5.1.2021); GFMD Mayors Mechanism, »Our History«, <<https://www.mayorsmechanism.org/about-us>> (eingesehen am 5.1.2021); IOM, »Global Mayors Unite in Support of Human Mobility, Migration and Development«, Pressemitteilung, New York, 21.12.2018, <<https://www.iom.int/news/global-mayors-unite-support-human-mobility-migration-and-development>> (eingesehen am 5.1.2021).



beim Umgang mit Flucht und Migration unterstützen sollen. Unterscheiden lassen sich dabei dialog- und austauschorientierte Vorhaben von praktischen Projekten für oder mit betroffenen Stadtverwaltungen.

In die erste Kategorie fällt das *Mediterranean City-to-City Migration Project* (MC2CM), das von 2015 bis März 2021 vom *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD), von UCLG und UN-Habitat, dem VN-Programm für menschliche Siedlungen, durchgeführt wurde. Es brachte Expertinnen, Experten und Städte zusammen, um die Wissensbasis über urbane Migration und Migrationssteuerung auf Stadtebene zu verbessern und gegenseitiges Lernen zu unterstützen, zum Beispiel bei der Bereitstellung von Dienstleistungen und Beschäftigungsmöglichkeiten für Migrantinnen und Migranten sowie in Hinblick auf Menschenrechte. Dazu arbeitete das Projekt mit Städten in Nordafrika, Nahost und Europa zusammen. Es ging hier darum, für die beteiligten Städte Migrationsprofile zu erarbeiten, mit denen die jeweiligen Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten erfasst werden.<sup>79</sup>

### **Projekte wie der »Mayors Dialogue« gehen auf städtische Initiativen zurück, benötigen aber Unterstützung externer Akteure.**

Ein Dialogprojekt ist auch der *Mayors Dialogue on Growth and Solidarity*, den die Open Society Foundation im Jahr 2020 über ihren *Mayors Migration Council* angeregt hat und gemeinsam mit der Robert Bosch Stiftung finanziert. Der Dialog wird vom britischen Overseas Development Institute organisiert und steht unter Schirmherrschaft der Bürgermeisterin von Freetown (Sierra Leone) und des Bürgermeisters von Mailand (Italien). An dem Projekt beteiligen sich 20 afrikanische und europäische Städte. Ziel ist zunächst, eine gemeinsame Vision zum Thema menschliche Mobilität zu formulieren, die dann in nationale und regionale Politikprozesse eingebracht werden soll. Zudem will man innovative städtische Strategien in diesem Bereich identifizieren und sich darüber

austauschen, ebenso weitere Akteure zur Unterstützung von praktischer Städtekooperation gewinnen.<sup>80</sup>

Der *Mayors Dialogue* geht auf eine Initiative der beiden genannten Städte zurück, während das ICMPD-Projekt von den Gebern initiiert wurde. Das eine wie das andere Format benötigt aber finanzielle und organisatorische Unterstützung von externen Akteuren. Dies gilt auch für eine Reihe flucht- und migrationsbezogener Projekte in und mit afrikanischen Städten. Im Rahmen des EU-Treuhandfonds für Afrika (EUTF) wurde zum Beispiel am Horn von Afrika ein Projekt ins Leben gerufen, um die Stadtverwaltungen von Koboko in Uganda und Asosa in Äthiopien zu unterstützen, die beide stark von Fluchtbewegungen betroffen sind. Dabei ist auch direkte technische Zusammenarbeit mit den Stadtverwaltungen vorgesehen.<sup>81</sup> Bei diesen Vorhaben zeichnet die EU nicht nur für die Finanzierung, sondern auch für die Konzeption verantwortlich.

Ähnlich stark von externen Akteuren geprägt sind die Programme der *Cities Alliance*. Im Rahmen des Programms *Migration and the Inclusive City* wurden Städte unter anderem in Argentinien, Italien, Elfenbeinküste, Libanon und Guatemala von unterschiedlichen Gebern (meist internationale Organisationen) unterstützt, was die Zusammenarbeit hinsichtlich Integration bzw. Reintegration betrifft.<sup>82</sup> An dem derzeit laufenden *Cities and Migration*-Programm beteiligen sich neun Pilotstädte.<sup>83</sup> Hinzu kommt ein regionales Projekt zu Stadtplanung im Zusammenhang mit Land-Stadt-Migration in neun afrikanischen

<sup>80</sup> Rosengaertner, *Mayors Dialogue on Growth and Solidarity* [wie Fn. 14], S. 3f.

<sup>81</sup> Europäische Kommission, *Action Fiche for the Implementation of the Horn of Africa Window*. CRRF: *Inclusive Urban Development and Mobility*, S. 10ff, <[https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/bt05-eutf-hoa-reg-67\\_-\\_crrf\\_urban\\_development\\_and\\_mobility\\_incl\\_rider.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/bt05-eutf-hoa-reg-67_-_crrf_urban_development_and_mobility_incl_rider.pdf)> (eingesehen am 11.12.2020).

<sup>82</sup> Cities Alliance, »Migration and the Inclusive City. Catalytic Fund Call for Proposals (2015)«, Brüssel 2020, <<https://www.citiesalliance.org/how-we-work/our-programmes/innovation-programme/migration-and-inclusive-city>> (eingesehen am 8.12.2020).

<sup>83</sup> Cities Alliance, »Global Programme on Cities and Migration. Resources«, Brüssel 2021, <<https://www.citiesalliance.org/how-we-work/global-programmes/global-programme-cities-and-migration/resources>> (eingesehen am 8.6.2021). Dies sind Adama und Jijiga in Äthiopien, Kakuma Kalobeyei in Kenia, Arua und Jinja in Uganda, Jendouba und Kairouan in Tunesien sowie Amatitlán und San Marcos in Guatemala.

<sup>79</sup> International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), »Mediterranean City-to-City Migration (MC2CM)«, <<https://www.icmpd.org/our-work/projects/mediterranean-city-to-city-migration-mc2cm>> (eingesehen am 28.6.2021). Nordafrika: Casablanca, Oujda, Rabat, Sfax, Sousse, Tanger, Tunis; Naher Osten: Amman, Beirut, Irbid, Ramallah; Europa: Cádiz, Dortmund, Grenoble, Lissabon, Lyon, Madrid, Neapel, Sevilla, Turin, Wien.

Sekundärstädten. Durchgeführt werden die Projekte meist unter Beteiligung von Universitäten, nationalen Behörden, zivilgesellschaftlichen Organisationen und dem Privatsektor.<sup>84</sup>

Die betroffenen Stadtverwaltungen profitieren zweifellos von solchen geberfinanzierten Projekten. Doch fällt auf, dass sie nicht immer an der Umsetzung beteiligt sind, und teilweise scheinen sie auch nur geringen Einfluss darauf zu haben, wie die konkreten Vorhaben ausgestaltet werden. Unklar bleibt daher, ob flucht- und migrationsbezogene Projekte auch von den Städten selbst priorisiert würden bzw. welche Themen sie für die drängendsten hielten. Zu vermuten ist, dass viele Vorhaben ohne eine externe Finanzierung durch Geberländer und philanthropische Stiftungen nicht zustande kämen.

## Interkontinentale Städtenetzwerke

Auch bei den seit längerem etablierten interkontinentalen Städtenetzwerken bietet sich ein gemischtes Bild, was ihr Engagement für die Themen Flucht und Migration betrifft. In der EU befassen sich viele Netzwerke mit Integrationsfragen; dazu zählen etwa *regions4integration* und *Integrating Cities*. Ersteres wurde 2019 vom Europäischen Ausschuss der Regionen (AdR) gemeinsam mit führenden Verbänden wie dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) und Eurocities<sup>85</sup> ins Leben gerufen. Die Initiative will erreichen, dass lokale und regionale Perspektiven in der EU-Migrationspolitik stärker berücksichtigt werden; sie unterstützt Städte und Regionen bei Vorschlägen für EU-Projekte zur Integration von Migran-

tinnen und Migranten.<sup>86</sup> Daneben bietet sie eine Plattform für den Austausch über Integration und sammelt Beispiele guter Praxis.<sup>87</sup> *Integrating Cities* – von Eurocities und der EU-Kommission ins Leben gerufen – bietet Städten einen Austausch mit europäischen Institutionen, Think-Tanks, internationalen Organisationen und der Wissenschaft über Integrationsfragen und deren praktische Bewältigung.<sup>88</sup> Spezifisch im Bereich Flucht aktiv ist im Rahmen des Eurocities-Netzwerks die *Solidarity City-Bewegung*,<sup>89</sup> die sich für eine humanere Flüchtlingspolitik einsetzt und deren teilnehmende Städte sich zur Aufnahme von Menschen auf der Flucht bereit erklären, teilweise auch im Gegensatz zur nationalen Politik.<sup>90</sup> Im angelsächsischen Raum betätigt sich die *Sanctuary City-Bewegung* mit einer ähnlichen Zielsetzung.<sup>91</sup>

Auch die Städtenetzwerke auf dem afrikanischen Kontinent nehmen Flucht und Migration zunehmend als Themen wahr, so zum Beispiel *UCLG Africa*, das sich als Verband entsprechend engagiert. Dabei handelt es sich um eine Dachorganisation afrikanischer Städte und Kommunalverwaltungen, welche diese in regionalen und internationalen Foren vertritt und dezentrale demokratische Regierungsführung fördert.<sup>92</sup>

Über Europa und Afrika hinaus bestehen schon seit längerem einige interkontinentale Netzwerke wie

<sup>84</sup> Cities Alliance, »Global Programme on Cities and Migration. Results«, Brüssel 2020, <<https://www.citiesalliance.org/how-we-work/global-programmes/global-programme-cities-and-migration/results>> (eingesehen am 8.12.2020).

<sup>85</sup> Eurocities gilt als das größte und wichtigste europäische Städtenetzwerk; es vereint über 140 der größten Städte Europas und über 45 Partnerstädte, die zusammen 130 Millionen Bürgerinnen und Bürger in 39 Ländern umfassen. Das Netzwerk widmet sich verschiedenen Bereichen der Stadtpolitik, darunter Kultur- und Umweltfragen, Stadtentwicklung und Sozialpolitik. Ziel von Eurocities ist, die Rolle der Kommunalverwaltungen in einer Mehrebenen-Governance-Struktur zu stärken und den Schwerpunkt der EU-Gesetzgebung so zu verlagern, dass die Kommunen strategischen Herausforderungen auf lokaler Ebene begegnen können. Vgl. Eurocities, <<http://www.eurocities.eu/>> (eingesehen am 27.8.2020).

<sup>86</sup> European Committee of the Regions, »Cities and Regions for the Integration of Migrants«, Brüssel 2020, <<https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/cities-and-regions-for-integration.aspx>> (eingesehen am 3.11.2020).

<sup>87</sup> Europäische Kommission, »European Website on Integration. Migrant Integration and Good Practice«, Integration Practices, Brüssel 2020, <<https://ec.europa.eu/migrant-integration/integration-practices>> (eingesehen am 3.11.2020).

<sup>88</sup> Integrating Cities, *Eurocities Integrating Cities Charter. Our Commitment to Integrating Migrants and Migrant Communities in European Cities*, Brüssel: Eurocities, 2010, <<http://www.integratingcities.eu/integrating-cities/charter>> (eingesehen am 2.11.2020).

<sup>89</sup> Solidarity Cities, »About«, Brüssel 2020, <<https://solidaritycities.eu/about>> (eingesehen am 1.9.2020).

<sup>90</sup> Jean-Pierre Malé, »The Emergence of City Alliances and Fronts: Towards New Forms of Local Government Influence?«, in: de Losada/Abdullah (Koord.), *Rethinking the Ecosystem* [wie Fn. 50], S. 31 – 37 (31); Solidarity Cities, »About« [wie Fn. 89].

<sup>91</sup> IOM, *World Migration Report 2018* [wie Fn. 48], S. 229.

<sup>92</sup> UCLG Africa, »Our Pillars«, <<https://www.uclga.org/our-pillars/>> (eingesehen am 6.8.2020).

das *Commonwealth Local Government Forum* (CLGF)<sup>93</sup> oder die *Association Internationale des Maires Francophones* (AIMF).<sup>94</sup> Diese behandeln zwar entwicklungsrelevante und stadtbezogene Themen, nicht aber explizit Flucht und Migration. Beide Netzwerke beziehen sich auf ehemalige koloniale Strukturen. Das CLGF will sicherstellen, dass die Stimmen der lokalen Regierungen innerhalb des Commonwealth gehört werden. Die AIMF sieht ihre Aufgabe unter anderem darin, den Austausch von Ideen zu fördern und konkrete Kooperationsprojekte zu finanzieren. Beide Netzwerke engagieren sich bei Themen wie Verbesserung der Dienstleistungen von Kommunalverwaltungen oder Dezentralisierung.<sup>95</sup>

Aufgrund seiner thematischen Ausrichtung auf Flucht und Migration bildet der *Mayors Migration Council* (MMC) eine Ausnahme unter den interkontinentalen Städtenetzwerken. Er ist weltweit aktiv. Motiviert durch die positiven Erfahrungen bei den Verhandlungen über die Globalen Pakte für Migration und Flüchtlinge möchte dieses Netzwerk die Rolle von Städten in der internationalen Migrationspolitik dauerhaft stärken.<sup>96</sup> Unterstützt wird es dabei von der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit, der Open Society Foundation und der Robert Bosch Stiftung. Die Förderung zielt darauf ab, die migrationspolitischen Instrumente besser auf die Realitäten vor Ort abzustimmen, so dass Neuankömmlinge und aufnehmende Kommunen gleichermaßen davon profitieren.<sup>97</sup>

Insgesamt haben Städtenetzwerke im vergangenen Jahrzehnt in der europäisch-afrikanischen Zusammenarbeit an Bedeutung gewonnen. Verstärken

dürfte sich dieser Trend durch die von der Europäischen Kommission geplante neue und umfassende »Strategie für Afrika« und im Kontext des auf 2021 verschobenen AU-EU-Gipfels. Das gilt beispielsweise in Bezug auf das neue *EU-AKP-Abkommen*, das drei regionale Partnerschaften für die afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten umfassen soll. Hier soll die Migrationsfrage im Falle Afrikas generell eine größere Bedeutung erhalten und die Steuerung von Migration und Mobilität ein ausdrückliches Ziel der Zusammenarbeit sein. Darüber hinaus hat die EU-Kommission in den Post-Cotonou-Verhandlungen wiederholt das Ziel formuliert, Städte inklusiver, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig zu machen.<sup>98</sup> Dies steht im Einklang mit der *Agenda 2063* der Afrikanischen Union. Dort werden Städte als Zentren kultureller und wirtschaftlicher Aktivitäten mit modernisierter Infrastruktur beschrieben, in denen die Menschen Zugang zu erschwinglichem und menschenwürdigem Wohnraum, einschließlich Wohnraumfinanzierung, sowie zu allen grundlegenden Lebensnotwendigkeiten wie Wasser, sanitäre Einrichtungen, Energie, öffentlicher Verkehr sowie Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) haben.<sup>99</sup>

Gleichwohl zeigen die bisherigen Verhandlungsergebnisse, dass lokale Akteure in diesem Prozess nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Das Europäische Parlament hat diese Defizite benannt und gefordert, nationale Parlamente, kommunale Behörden, Zivilgesellschaft und Privatsektor stärker in die Überwachung und Bewertung der Programmplanung über Prioritäten der Partnerschaft einzubeziehen.<sup>100</sup> Tatsächlich bemühen sich mehrere Netzwerke darum,

93 Commonwealth Local Government Forum, <<https://www.clgf.org.uk/>> (eingesehen am 3.11.2020).

94 Association Internationale des Maires Francophones, »Qui sommes nous«, Paris, <<https://aimf.asso.fr/Qui-sommes-nous.html>> (eingesehen am 7.1.2021).

95 Commonwealth Local Government Forum, »Commonwealth Sustainable Cities Network«, London 2020, <<https://www.clgf.org.uk/what-we-do/cities-network/>> (eingesehen am 3.11.2020); Association Internationale des Maires Francophones, *L'AIMF ses valeurs en ville. Le Bilan 2018*, Paris: Association Internationale des Maires Francophones, 2019, <[https://www.aimf.asso.fr/IMG/pdf/bilan\\_2018.pdf](https://www.aimf.asso.fr/IMG/pdf/bilan_2018.pdf)> (eingesehen am 3.11.2020).

96 Mayors Migration Council, <<https://www.mayorsmigrationcouncil.org/>> (eingesehen am 14.12.2020).

97 Robert Bosch Stiftung, »Mayors Migration Council«, <<https://www.bosch-stiftung.de/de/projekt/mayors-migration-council>> (eingesehen am 14.12.2020).

98 Europäische Kommission/Hoher Vertreter der Union für Auswärtige Angelegenheiten und Sicherheitspolitik, *Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat. Eine erneuerte Partnerschaft mit den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean*, JOIN(2016) 52 final, Straßburg, 22.11.2016, S. 22, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0052&from=de>> (eingesehen am 27.10.2020).

99 African Union Commission, *Agenda 2063 – The Africa We Want*, Addis Abeba 2015, S. 2f, <<https://www.un.org/en/africa/osa/pdf/auagenda2063.pdf>> (eingesehen am 27.10.2020).

100 Eric Pichon, *Future Partnership between the EU and the African, Caribbean and Pacific States (post-Cotonou)*, Brüssel: European Parliament Research Service, 2019 (Briefing International Agreements in Progress), S. 5, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637981/EPRS\\_BRI\(2019\)637981\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637981/EPRS_BRI(2019)637981_EN.pdf)> (eingesehen am 27.10.2020).



dass den Stimmen der Städte mehr Gehör verschafft wird. So arbeitet der AdR eng mit nationalen, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zusammen; er fördert die politische Debatte nicht nur in Brüssel, sondern auch in Regionen und Städten der EU und außerhalb Europas – mit dem Ziel, deren Anliegen in den europäischen Rechtsetzungsprozess einzubringen.

Auch *Platforma* – ein Zusammenschluss von entwicklungspolitisch tätigen europäischen Städten und Regionen – setzt sich für ein stärkeres Engagement der EU und der Mitgliedstaaten bei den lokalen und regionalen Regierungen ein, etwa durch die Entwicklung von Länderfahrplänen.<sup>101</sup> Darüber hinaus unterstützt *Platforma* den Aufbau von Kapazitäten in den nationalen Mitgliedsverbänden, damit diese sich am politischen und technischen Dialog mit der EU, den Mitgliedstaaten und den Zentralbehörden beteiligen können. Außerdem plädiert das Bündnis dafür, lokale und regionale Regierungen in nationale und EU-Berichterstattungsprozesse einzubeziehen.

## Handlungsfelder von Städten und Städtenetzwerken

Die Analyse der Vernetzungsaktivitäten von afrikanischen und europäischen Städten und Städtenetzwerken zeigt, dass viele Städte an einer interkontinentalen Zusammenarbeit interessiert sind und diese auch wahrnehmen, sofern sie die dafür erforderlichen Finanzmittel erhalten. Bei ihrem bisherigen asyl- und migrationspolitischen Austausch standen drei Themenfelder im Mittelpunkt: die Gestaltung von Arbeitsmigration und -mobilität, der Flüchtlingschutz und die Integration von Zugewanderten. Was haben Städte und ihre Netzwerke auf diesen Handlungsfeldern konkret unternommen, und über welche Potentiale verfügen Städte dabei? Inwiefern könnten sie die asyl- und migrationspolitischen Aktivitäten ihrer Regierungen unterstützen, und in welchen Bereichen haben sie gegenläufige Interessen?

## Arbeitsmigration und -mobilität

Der strukturelle Arbeitskräftebedarf der EU-Länder wird in den kommenden Jahrzehnten aufgrund demographischer Schrumpfung und Alterung der

Bevölkerung wachsen. Vor diesem Hintergrund gewinnt es an Bedeutung, die lokale Ebene an der Gestaltung von Arbeitsmigration zu beteiligen. Bisher gibt es allerdings nur wenige Beispiele, dass sich Städte dabei engagieren, Arbeitskräfte für ihre lokalen Unternehmen zu rekrutieren.

**Ausbildungspartnerschaften wurden bisher nur auf nationaler Ebene konzipiert. Kommunale Akteure könnten hier eine größere Rolle spielen.**

Die bestehenden Beispiele zeigen zugleich, dass es bei der Zusammenarbeit in Hinblick auf die Arbeitsmigration Potentiale für Städte und Städtenetzwerke gibt. So könnten europäische Städte, die unter lokalem Arbeitskräftemangel leiden, in Abstimmung mit ihren Regierungen mit afrikanischen Städten kooperieren, um entsprechende Arbeitskräfte zu rekrutieren. Die Möglichkeiten dafür haben sich in den vergangenen Jahren verbessert, weil einige EU-Staaten in Vorbereitung auf den wachsenden Arbeitskräftebedarf die Zuwanderung von Migrantinnen und Migranten erleichtert haben. Deutschland etwa hat mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG), das im März 2020 in Kraft getreten ist, neue Möglichkeiten zur Anwerbung und Aufnahme von Fachkräften geschaffen. Allerdings sehen auch diese Reformen keine größere Rolle von Städten vor.

Eine andere Möglichkeit, die Potentiale von Städten zu nutzen, sind Ausbildungspartnerschaften.<sup>102</sup> Kürzlich wurde eine solche Partnerschaft von der Stadtverwaltung Mailand und einem Konsortium aus Partnern umgesetzt, dem die Stadtverwaltung Turin, die Arbeitsagentur Piemont, lokale Akteure in Marokko und die Stadt Tunis angehören. Das *MENTOR-Programm* soll die befristete und zirkuläre Migration junger Menschen zwischen Italien, Marokko und Tunesien verbessern. Hauptziele sind die Auswahl junger Kandidatinnen und Kandidaten für Berufspraktika (einschließlich Schulungen vor der Ausreise und Mentoring nach dem Praktikum), die Organisation von Studienbesuchen für Vertreterinnen und

<sup>101</sup> Platforma – Local & Regional International Action, <<https://platforma-dev.eu/>> (eingesehen am 27.8.2020).

<sup>102</sup> Michael A. Clemens/Kate Gough, *A Tool to Implement the Global Compact for Migration: Ten Key Steps for Building Global Skill Partnerships*, Washington DC: Center for Global Development, 2018 (CGD Brief), <<https://www.cgdev.org/sites/default/files/tool-implement-global-compact-migration-ten-key-steps-building-global-skill-partnerships.pdf>> (eingesehen am 27.10.2020).

Vertreter der lokalen Behörden aus den Bereichen Jugend und Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung in Mailand und Turin sowie Sensibilisierungs- und Informationskampagnen für Jugendliche in Tunesien und Marokko zum Thema temporäre und zirkuläre Migration.<sup>103</sup>

Solche Ausbildungspartnerschaften wurden bislang ausschließlich auf nationaler Ebene konzipiert. Hier könnten kommunale Akteure aber künftig eine größere Rolle spielen, wenn die Regierungen ihnen ermöglichen würden, für eine Ausbildungspartnerschaft geeignete Bereiche zu identifizieren und Komponenten und Lehrpläne für die berufliche Ausbildung zu entwickeln. Die Stadtverwaltungen könnten lokale Ausbildungs- und Lerninstitutionen, Gewerkschaften sowie Handels- und Handwerkskammern einbeziehen, außerdem ortsansässige Unternehmen. In Betracht kämen dafür insbesondere internationale Firmen, die sowohl in afrikanischen als auch in europäischen Städten präsent sind. Noch wichtiger wären möglicherweise aber kleine und mittelständische Unternehmen, die bereit sind, in lokale Institutionen zu investieren und ihre eigenen Ausbildungskapazitäten zu nutzen, damit sich mehr Arbeitsmobilität zwischen afrikanischen und europäischen Städten erreichen lässt. Dafür wäre allerdings öffentliche Unterstützung nötig. In einem solchen Rahmen könnten auch Modelle der zirkulären Migration erprobt werden.

## Flüchtlingsschutz

Häufig als Reaktion auf Appelle aus ihrer Bürgerschaft engagieren sich einige Bürgermeisterinnen und Bürgermeister europäischer Städte in Solidaritätsnetzwerken, die sichere Routen für Flüchtlinge fordern und den Mangel an Such- und Rettungsaktionen im Mittelmeerraum kritisieren.<sup>104</sup> Diese Städtenetze könnten für einen weiteren Erfahrungsaustausch über die Neuansiedlung (Resettlement) von Flüchtlingen genutzt werden, zudem für eine

Förderung des Engagements von Gemeinden, sofern nationale Programme dies zulassen.

Einige europäische Netzwerke widmen sich ausschließlich solchen flüchtlingspolitischen Fragen. *Solidarity Cities* zum Beispiel, das im Rahmen des Eurocities-Netzwerks ins Leben gerufen wurde, befasst sich mit dem entsprechenden Informations- und Wissensaustausch, der technischen und finanziellen Hilfe für Städte, der Stärkung ihrer Handlungskapazitäten und der Aufnahme umgesiedelter Asylbewerber in europäischen Städten. Netzwerke wie diese ließen sich zu transnationalen Initiativen ausbauen, die den Austausch nicht nur zwischen europäischen Städten fördern, sondern auch mit afrikanischen Städten, die Flüchtlinge und Binnenvertriebene aufnehmen. Durch Austauschprogramme für städtische Angeestellte wäre es etwa möglich, technische Unterstützung zu leisten oder zusätzliche Mittel für die Unterbringung und Versorgung von Menschen auf der Flucht einzuwerben.

## Integration und politische Partizipation

Städte und Städtenetze können die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten fördern und negative Auswirkungen einer unregelmäßigen Migration – wie Lohndumping und prekäre Arbeitsbedingungen – reduzieren. Der beste Weg dazu wären Partnerschaften mit Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften. Viele europäische Städte haben ihre Integrationsdienste für Migrantinnen und Migranten ausgebaut und angepasst, wobei allerdings die Frage der dafür benötigten Ressourcen oft ungeklärt ist.<sup>105</sup>

In die Bemühungen europäischer Städte, Neuankömmlinge zu integrieren und deren Zukunftsperspektiven zu erörtern, werden teilweise auch lokale Diaspora-Mitglieder einbezogen. Diesen bieten sich damit Möglichkeiten, die Handelsbeziehungen zu stärken und die Geschäftsentwicklung zwischen europäischen und afrikanischen Städten voranzutreiben.

Ohne Einbürgerung bleiben Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten die traditionellen Wege politi-

<sup>103</sup> Mobility Partnership Facility 2021, *Completed Action: MENTOR Mediterranean Network for Training Orientation to Regular migration*, <<https://mobilitypartnershipfacility.eu/what-we-do/actions-pilot-projects/mentor-mediterranean-network-for-training-orientation-to-regular-migration>> (eingesehen am 29.6.2021).

<sup>104</sup> »Seebrücke, Safe Harbours and Municipal Reception: An Overview«, 2020, <<https://seebruecke.org/en/seebruecke-safe-harbours-and-municipal-reception-an-overview/>> (eingesehen am 3.11.2020).

<sup>105</sup> OECD, *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*, Paris: OECD Publishing, 2018, <[https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees\\_9789264085350-en?sessionid=IfxEWZ-ff4zQLH4yyG-9\\_n1iip-10-240-5-14](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees_9789264085350-en?sessionid=IfxEWZ-ff4zQLH4yyG-9_n1iip-10-240-5-14)> (eingesehen am 27.10.2020).

scher Partizipation in der Regel verschlossen, obwohl sie oft seit vielen Jahren in den Aufnahmestädten leben. Die Städte können sich im Rahmen von Städtepartnerschaften und -netzwerken über bestehende Modelle zur Erleichterung der Partizipation, wie zum Beispiel Flüchtlings- und Migrantinnen- und Migrantenbeiräte, austauschen.

## Städtenetzwerke als Räume der Zusammenarbeit

In den letzten drei Jahrzehnten hat sich die Zahl der Städtenetzwerke und -initiativen weltweit vervielfacht.<sup>106</sup> Ihre Anfänge gehen allerdings auf das frühe 20. Jahrhundert zurück.<sup>107</sup> Ursprünglich vor allem in Europa und der EU beheimatet, haben sich Städtenetzwerke mittlerweile international verbreitet.<sup>108</sup> Gesamtschätzungen sind selten, aber für 2016 wurde veranschlagt, dass weltweit rund 200 solcher Netzwerke und Initiativen bestehen.<sup>109</sup> Städtenetzwerke sind in unterschiedlichen Themenbereichen wie Klima, Energie oder Nachhaltigkeit aktiv; sie unterstützen ihre Mitglieder dabei, sich auszutauschen, zusätzliche Ressourcen zu mobilisieren und auf globale Prozesse Einfluss zu nehmen.<sup>110</sup>

Je nach ihrem Charakter lassen sich verschiedene Typen von Städtenetzwerken unterscheiden: generalistische wie *Eurocities*, thematische wie *Polis* für Verkehr in Europa oder *Platforma* für Entwicklungszusammenarbeit und geographische wie die *Union of the Baltic Cities*<sup>111</sup> oder *MedCities*.<sup>112</sup> Zugleich bestehen sprachlich-kulturelle, häufig an kolonialen Strukturen orientierte Netzwerke wie das *Commonwealth Local Government Forum* oder die *Association Internationale des Maires Francophones*, Multi-Stakeholder-Netzwerke wie die *Cities Alliance*, von philanthropischen Stiftungen

ins Leben gerufene wie *C40* oder durch Einzelinitiativen zustande gekommene wie das *Global Parliament of Mayors*.<sup>113</sup> Dabei lassen sich zwei Trends beobachten. Zum einen wächst das Engagement finanzstarker philanthropischer Stiftungen, die mit großen Städten kooperieren, zum anderen bringen Netzwerke zunehmend Städte und lokale Verwaltungen mit der Zivilgesellschaft oder VN-Organisationen zusammen.<sup>114</sup>

Wie oben gezeigt, stellen Flucht und Migration noch relativ neue Themen für Städtenetzwerke dar. Sie befassen sich – das zeigen vorliegende Studien – mit Ausnahme des von privaten Stiftungen finanzierten *Mayors Migration Council* bislang nur selten umfassend und ausschließlich mit diesem Komplex. Entsprechend schwer fällt es, ihr Engagement auf dem Politikfeld zu beurteilen. Die Erfahrungen schon länger bestehender Städtenetzwerke mit anderen thematischen Schwerpunkten zeigen aber, dass international aktive Städte den Vorteil von Netzwerken vor allem im Austausch und gemeinsamen Lobbying sehen.<sup>115</sup> Hindernisse für eine Beteiligung sind aus ihrer Sicht vor allem die begrenzte Zeit von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, fehlende Finanzmittel für externe Aktivitäten, die zu hohe Zahl von Netzwerken und Events sowie Personalmangel – alles Hinweise, dass Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, die sich in Netzwerken engagieren wollen, eine klare Priorisierung der Netzwerke und Themen vornehmen müssen.<sup>116</sup> Große, umfassende Netzwerke zeichnen sich zudem notwendigerweise durch eine Heterogenität aus, die politisch weniger schlagkräftig macht und dazu beiträgt, dass sich die beteiligten Städte oftmals auf einen technischen Austausch beschränken.<sup>117</sup>

Als weiteres Problem gilt, dass gerade große und einflussreiche Städte die Netzwerke nicht unbedingt bräuchten, um ihren Forderungen Aufmerksamkeit zu verschaffen.<sup>118</sup> Dementsprechend nutzen sie

**106** Michele Acuto/Steve Rayner, »City Networks: Breaking Gridlocks or Forging (New) Lock-ins?«, in: *International Affairs*, 72 (2016) 5, S. 1147–1166 (1148).

**107** Vgl. de Losada, »Towards a Cooperative Ecosystem of City Networks« [wie Fn. 51], S. 21. Das erste internationale Städtenetzwerk, die International Union of Local Authorities (IULA), wurde 1913 gegründet.

**108** Ebd., S. 20.

**109** Acuto/Rayner, »City Networks« [wie Fn. 106], S. 1148.

**110** Acuto u.a., *Toward City Diplomacy* [wie Fn. 60], S. 3.

**111** Union of the Baltic Cities, »UBC – Home«, Danzig, <<https://www.ubc.net/>> (eingesehen am 1.3.2021).

**112** MedCities, <<http://www.medcities.org/en/>> (eingesehen am 27.8.2020).

**113** De Losada, »Towards a Cooperative Ecosystem of City Networks« [wie Fn. 51], S. 21ff.

**114** Maruxa Cardama, »The Emergence of New City Platforms on the International Stage: The Imperative of Reconfiguring the Ecosystem of Networks«, in: de Losada/Abdullah (Koord.), *Rethinking the Ecosystem* [wie Fn. 50], S. 49–56 (52).

**115** Acuto u.a., *Toward City Diplomacy* [wie Fn. 60], S. 8.

**116** Ebd., S. 9f.

**117** Malé, »The Emergence of City Alliances and Fronts« [wie Fn. 90], S. 36.

**118** Octavi de la Varga Mas, »Entangled: A Reflection on the Current State of the Ecosystem of Local Government

häufig ihre Position, um eigene Interessen zu verfolgen, und schenken jenen der Netzwerkpartner weniger Beachtung.<sup>119</sup> Auch betrachten die existierenden Städtenetzwerke neue – häufig von privaten Stiftungen finanzierte – Netzwerke oft kritisch und unterstellen den Geldgebern versteckte Motive.<sup>120</sup>

Tatsächlich verfügen neuere Netzwerke wie *C40* oder *100 Resilient Cities*, die von solchen wohltätigen Stiftungen unterstützt werden, über mehr Mittel und Öffentlichkeitswirksamkeit als traditionelle Netzwerke, die sich über Beiträge ihrer Mitglieder finanzieren und im Konsens entscheiden.<sup>121</sup> Auf diese Weise fragmentiert sich die Landschaft an Netzwerken, was es den Städten erschwert, als zentrale Akteuren wahr- und ernst genommen zu werden.<sup>122</sup>

Networks«, in: de Losada/Abdullah (Koord.), *Rethinking the Ecosystem* [wie Fn. 50], S. 85–88 (86).

**119** De Losada, »Towards a Cooperative Ecosystem of City Networks« [wie Fn. 51], S. 19f.

**120** Giovanni Allegretti, »Cities, Citizens and Demodiversity: An Overview of Two Generations of City Networks«, in: de Losada/Abdullah (Koord.), *Rethinking the Ecosystem* [wie Fn. 50], S. 39–48 (44).

**121** De la Varga Mas, »Entangled« [wie Fn. 118], S. 86.

**122** Allegretti, »Cities, Citizens and Demodiversity« [wie Fn. 120], S. 44.

# Hindernisse für städtisches Engagement und Ansätze zu ihrer Überwindung

Städte sind von Wanderungsbewegungen und ihren Folgen unmittelbar betroffen. Die lokalen Verantwortlichen müssen und wollen nicht nur praktische Lösungen für Probleme vor Ort finden, sondern engagieren sich zunehmend auch in der globalen Politik rund um Flucht und Migration. Auch wenn – wie oben gezeigt – dieses Engagement häufig willkommen ist, werden die Aktivitäten von Städten durch zahlreiche Faktoren eingeschränkt. Dazu zählen unzureichende Finanzmittel, Konflikte mit der nationalen Ebene um Kapazitäten und Kompetenzen, die Bewältigung von Stadt-Land-Gegensätzen und der Umgang mit populistischen, flüchtlings- und migrationsfeindlichen politischen Bewegungen.

Trotz aller Unterschiede stehen afrikanische und europäische Städte vor ähnlichen migrations- und flüchtlingspolitischen Aufgaben. Sie müssen sicherstellen, dass ihr Bedarf an Arbeitskräften, legalen Migrationsmöglichkeiten und Flüchtlingsschutz erfüllt wird und dass die Integration von Flüchtlingen und von Migrantinnen und Migranten so erfolgreich verläuft, dass sie zur eigenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beiträgt. Afrikanische und europäische Bürgermeisterinnen und Bürgermeister können von internationaler Zusammenarbeit in Fragen der Migrations- und Flüchtlingspolitik profitieren, wenn es ihnen gelingt, die Bürgerinnen und Bürger davon zu überzeugen, dass die Kooperation Probleme löst und Entwicklung fördert.

## Unzureichende Finanzmittel

Obwohl viele Städte in ihren Netzwerken immer wieder betonen, dass sie flucht- und migrationspolitisch auch über ihren direkten Zuständigkeitsbereich hinaus Verantwortung übernehmen wollen, können sie

ein solches Engagement oft nicht finanzieren. Schließlich erfordert die Beteiligung an internationalen Prozessen einen zusätzlichen finanziellen Aufwand, nicht nur für Personal, Reisen und Konferenzen, sondern auch zur Umsetzung vereinbarter Initiativen. Insbesondere vielen afrikanischen Städte fehlen die Mittel dafür, sich flucht- und migrationspolitisch stärker zu engagieren.<sup>123</sup> Sie erzielen oft nur geringe Steuereinnahmen, was teils an unzureichender Dezentralisierung liegt.<sup>124</sup> Hinzu kommt, dass Städte vielfach Schwierigkeiten haben, Kredite von multilateralen Banken zu erhalten.<sup>125</sup>

Vor diesem Hintergrund greifen die Städte das Finanzierungsthema in ihren Netzwerken auf. So hat

**123** François Menguelé, *Topic: Urbanisation in Africa – Challenges for Development Cooperation (DC)*. Public Hearing in the German Bundestag (Committee on Economic Cooperation and Development), Berlin: Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Öffentliche Anhörung, 16.12.2020, Ausschussdrucksache, Nr. 19(19)404f, S. 5, <<https://www.bundestag.de/resource/blob/812940/03b6a398ba29bd7baa4fabcd188f4a4c/stellungnahme-francois-menguele-data.pdf>> (eingesehen am 21.1.2021).

**124** Astrid Ley, *Themenblock A: Prognosen und Instrumente der Gestaltung der Urbanisierung: Stellungnahme für den AWZ*, Berlin: Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 16.12.2020, Ausschussdrucksache, Nr. 19(19)404b, S. 12, <<https://www.bundestag.de/resource/blob/812722/e434885affa1ee345ee6f28ed7af9714/stellungnahme-prof-dr-astrid-ley-data.pdf>> (eingesehen am 21.1.2021); Edgar Pieterse, *Topic: Urbanisation in Africa – Challenges for Development Cooperation*. Public Hearing in the German Bundestag, Berlin: Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 16.12.2020, Ausschussdrucksache, Nr. 19(19)404e, S. 2, <<https://www.bundestag.de/resource/blob/812728/2106943891ee1be2aec8efb6f10dc275/stellungnahme-prof-dr-edgar-pieterse-data.pdf>> (eingesehen am 21.1.2021).

**125** Ley, *Themenblock A* [wie Fn. 124], S. 12.



sich das *Africa-Europe Local and Regional Government Forum* dafür eingesetzt, ein Finanzierungsinstrument für die Unterstützung der AU-EU-Partnerschaften zum integralen Bestandteil des Post-Cotonou-Abkommens zu machen, einschließlich einer regionalen Dimension für Afrika. Das *Forum Städte und Regionen für Entwicklungszusammenarbeit* hat die Europäische Kommission aufgefordert, ihre Verfahren zu vereinfachen, technische Unterstützung zu leisten, geeignete öffentliche und private Finanzierungsmechanismen einzurichten, den Zugang der Regionen zu Finanzmärkten zu verbessern und potentielle Steuereinnahmequellen für regionale Akteure zu identifizieren. Auch der AdR hat sich des Themas Finanzierung angenommen; er fordert die finanzielle Autonomie von lokalen und regionalen Behörden und angemessene finanzielle Mittel, damit diese ihre Aufgaben erfüllen können. Ähnliche Forderungen haben afrikanische Städte bei der Konferenz *Africities 7* erhoben, damit die dortigen Kommunen EU-finanzierte Projekte in Anspruch nehmen können.

Vor diesem Hintergrund bieten sich vier Wege an, Städte im Hinblick auf ihre flucht- und migrationspolitischen Aufgaben und bei ihrer Vernetzung zu unterstützen. Möglich ist, (1) die Finanzierungsinstrumente für Städte stärker flucht- und migrations-sensibel zu gestalten; (2) den Städten durch neue Finanzierungsinstrumente die Kreditaufnahme zu erleichtern, damit sie ihre flucht- und migrationsbezogenen Aufgaben besser erfüllen können; (3) in Not-situationen – insbesondere bei der Aufnahme einer größeren Zahl von Flüchtlingen und Vertriebenen – die humanitäre Hilfe stärker auf Städte zuzuschneiden, und (4) Prozesse der fiskalischen Dezentralisierung zu unterstützen, mit denen sich langfristig eigene finanzielle Ressourcen erschließen lassen. Im Einzelnen:

- 1. Die finanzielle Unterstützung von Städten im Rahmen der generellen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit könnte so gestaltet werden, dass dadurch auch ihre flucht- und migrationspolitische Handlungsfähigkeit wächst. So könnte bei der entwicklungspolitischen Begleitung von Urbanisierungsprozessen etwa das Bevölkerungswachstum berücksichtigt werden, das durch Zuzug von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten entsteht. Mit Mitteln und Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ließen sich die Bemühungen der Städte um sprachliche Integration und einen Ausbau von Basisdienstleistungen für Zugewanderte fördern.

- 2. Instrumente aus der Klimapolitik könnten als Vorbild dienen, wenn es darum geht, Städte bei der Finanzierung größerer Projekte und der dafür nötigen Kreditaufnahme zu unterstützen. So haben 2020 unter anderem das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) in Zusammenarbeit mit der Weltbank und der Europäischen Investitionsbank den *City Climate Finance Gap Fund* eingerichtet, der Städte dabei unterstützen soll, Finanzierungsmöglichkeiten zu finden und Investitionen in eine emissionsarme Infrastruktur zu planen.<sup>126</sup> Zudem besteht seit 2018 ein Projekt der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und des klimapolitischen Städtetzwerks C40, die *Cities Finance Facility*.<sup>127</sup> Sie versucht ebenfalls, bedarfsgerechte Planungs- und Finanzierungslösungen für eine nachhaltige städtische Infrastruktur und die Umsetzung lokaler Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen zu finden.<sup>128</sup> Nicht nur ließen sich flucht- und migrationspolitische Aspekte in solche Ansätze einbeziehen, auch könnten neue Finanzierungsinstrumente spezifisch auf Migrations- und Fluchtsituationen zugeschnitten werden. Wichtig wäre dabei, dass die notwendige Expertise bereitgestellt werden kann und eine angemessene Kombination von Zuschüssen und Krediten gewährleistet ist. Schließlich müssten die Finanzmittel flexibel und mehrjährig zur Verfügung gestellt werden, was den Städten bei der Integration von Zugewanderten helfen würde.<sup>129</sup>

<sup>126</sup> City Climate Finance Gap Fund, »Turn Resilient Low-carbon Ideas into Strategies and Finance-ready Projects«, 2020, <<https://www.citygapfund.org/>> (eingesehen am 4.2.2021).

<sup>127</sup> C40 Cities Finance Facility (CFF), »Developing Projects to Address Climate Change in Cities«, <<https://www.c40cff.org/>> (eingesehen am 1.3.2021).

<sup>128</sup> Pieterse, *Topic: Urbanisation in Africa* [wie Fn. 124], S. 2; Martin Dirr, *Stellungnahme zu Themenblock A. Prognosen und Instrumente der Gestaltung der Urbanisierung*, Berlin: Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 16.12.2020, Ausschussdrucksache, Nr. 19(19)404a, S. 7, <<https://www.bundestag.de/resource/blob/812720/67a25b67c4dce13ed84b65c46801aa9e/stellungnahme-martin-dirr-data.pdf>> (eingesehen am 21.1.2021).

<sup>129</sup> OECD, »Multi-level Governance for Inclusive Cities«, in: CMI/GFMD/IOM/MMC/OECD/UCLG/UNCTAD/UNESCO/UN-Habitat/UNICEF/WHO, *Local Inclusion of Migrants and Refugees*.

- 3. Da der Flüchtlingsschutz ein globales öffentliches Gut darstellt, könnten Städte, die in Notsituationen viele Flüchtlinge und Vertriebene aufnehmen, in besonderer Weise von internationalen Akteuren unterstützt werden. Dabei sollte die Hilfe im Rahmen gebietsbezogener Ansätze (engl. »area-based approach«) erfolgen, deren Wirksamkeit und Nachhaltigkeit sich stärken ließen, indem lokale Behörden, örtliche Zivilgesellschaft und der Privatsektor frühzeitig einbezogen werden.<sup>130</sup> Gezielte Investitionen könnten das Angebot an Basisdienstleistungen – in Gesundheits- und Bildungssektor, Wohnungswesen und Abfallwirtschaft – verbessern; zusammen mit dem Privatsektor ließen sich so zudem Beschäftigungsmöglichkeiten für die Bevölkerung in dem betreffenden Gebiet schaffen, unabhängig vom Migrationsstatus.<sup>131</sup>
- 4. Damit gerade auch Städte auf dem afrikanischen Kontinent mittel- und langfristige eigene finanzielle Mittel erschließen können, sollten Dezentralisierungsprozesse unterstützt werden, einschließlich fiskalischer. Dazu bietet sich der Austausch zwischen Städten in Europa und Afrika an.<sup>132</sup> Allerdings müssen viele afrikanische Städte mit einem verhältnismäßig kleinen Steueraufkommen zurechtkommen, weil ihre Wirtschaft oft in weiten Bereichen informeller Art ist.<sup>133</sup> In der Forschung wird immer wieder darauf hingewiesen, dass beispielsweise informelle Siedlungen in vielen afrikanischen Städten für viele der Ärmsten – zu denen Flüchtlinge, Vertriebene und Migranten meist gehören – die einzige Möglichkeit für bezahlbaren Wohnraum darstellen. Daher sollte Informalität

nicht als zu bekämpfender Aspekt von Urbanisierung betrachtet, sondern in die Gestaltung der Lebensbedingungen einbezogen werden.<sup>134</sup> Stadtverwaltungen gilt es zu befähigen, mit dem informellen Sektor zu kooperieren.<sup>135</sup> Dies kann zum Beispiel bedeuten, die bisherigen Bewohnerinnen und Bewohner verpflichtend einzubeziehen, wenn informelle Siedlungen formalisiert werden, und darauf zu achten, dass mit einer solchen Aufwertung keine weitere Verdrängung einhergeht. Maßnahmen mit dem Zweck, Ausbeutung und Risiken informeller Arbeitsverhältnisse zu mindern, müssen auf unbeabsichtigte Nebeneffekte geprüft werden, damit etwa Verbote nicht den Zugang zu Gerichtsbarkeit verstellen.

## Fehlende Zuständigkeiten

Lokal Verantwortliche verfügen häufig nicht über die organisatorischen, finanziellen und personellen Ressourcen, die sie bräuchten, um ihre flüchtlings- und migrationspolitischen Aufgaben zu bewältigen. Von ihren Regierungen werden sie oft nicht in die nationale Asyl-, Migrations- und Integrationspolitik eingebunden. Ein stärkeres Engagement der Städte für Flüchtlinge und Migranten und deren Integration ist den politischen Akteuren auf nationaler Ebene häufig nicht willkommen, weil sie nur ungern Entscheidungsbefugnisse an lokale Behörden abgeben. Politikerinnen und Politiker auf der nationalen Ebene befürchten zudem, dass sich Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in globale Prozesse einmischen, um ihr internationales Ansehen zu erhöhen, und dass sie damit ihre Machtbasis im Inland verstärken könnten.

Traditionellerweise betrachten nationale Regierungen asyl- und migrationspolitische Fragen als ihren Zuständigkeitsbereich. Sie achten in der Regel darauf, dass regionale und lokale Akteure keine Entscheidungsbefugnisse in den Kernbereichen der Asyl- und Migrationspolitik erhalten. Weicht das lokale Handeln von der nationalen Linie ab, entstehen häufig Konflikte. Aus Sicht der Regierungen sind internationale Aktivitäten von Städten eine zusätzliche Herausforderung auf dem Politikfeld, weil sie sicherstellen müssen, dass ein solches Engagement nicht den nationalen Interessen entgegenwirkt oder die

*A Gateway to Existing Ideas, Resources and Capacities for Cities across the World*, 2020, S. 10–14 (14), <[https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/01/local\\_inclusion\\_multipartner\\_guidance\\_.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/01/local_inclusion_multipartner_guidance_.pdf)> (eingesehen am 25.1.2021).

**130** Nadine Biehler/David Kipp, *Alternativen zu Flüchtlingslagern. Städte sollten bei der Aufnahme von Menschen auf der Flucht international unterstützt werden*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2019 (SWP-Aktuell 67/2019), S. 3, <<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019A67/>> (eingesehen am 8.6.2021); Loren Landau, »Introductory Commentary. Cities as Key Players and Agents of Change«, in: *Local Inclusion of Migrants and Refugees* [wie Fn. 129], S. 1–3 (3).

**131** UN-Habitat, »Urban and Territorial Planning for Inclusive Cities: Enhancing Quality of Life for Migrants and Host Communities in Urban Areas«, in: *Local Inclusion of Migrants and Refugees* [wie Fn. 129], S. 16–22 (16).

**132** Ley, *Themenblock A* [wie Fn. 124], S. 1.

**133** Pieterse, *Topic: Urbanisation in Africa* [wie Fn. 124], S. 2.

**134** Ley, *Themenblock A* [wie Fn. 124], S. 2; Dirr, *Stellungnahme zu Themenblock A* [wie Fn. 128], S. 4.

**135** Ebd.

eigenen Positionen in internationalen Verhandlungen schwächt. Auch aus diesem Grund versuchen Regierungen, das internationale Wirken von Städten zu kontrollieren oder sogar einzuschränken.

Bei vielen afrikanischen Städten kommt hinzu, dass Dezentralisierungsprozesse oft noch in ihren Anfängen stecken. Dies gilt insbesondere für die stärker von zentralistischen Strukturen geprägten frankophonen Länder.<sup>136</sup> Aber auch wenn Stadtverwaltungen in stärker dezentralisierten Systemen über ausreichende Kompetenzen verfügen und ihr Engagement willkommen ist, benötigen sie Ressourcen. Dazu zählen nicht nur die oben diskutierten Finanzmittel, sondern auch personelle Kapazitäten im Bereich Planung und Verwaltung. Viele afrikanische Stadtverwaltungen verfügen jedoch über zu wenig und nicht hinreichend qualifiziertes Personal.<sup>137</sup> In Afrika ist die Zahl der Stadtplanerinnen und Stadtplaner im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße so niedrig wie nirgendwo sonst auf der Welt. Gerade kleinere Städte können sich oft keine entsprechenden Fachkräfte leisten.<sup>138</sup> Aber auch Städte im Globalen Norden verfügen nicht immer über das für Integration, Kommunikation oder Notunterbringung erforderliche und interkulturell geschulte Personal.

### **Der Erfahrungsaustausch zwischen afrikanischen und europäischen Städten sollte noch stärker gefördert werden.**

Die Folgen einer mangelhaften Zusammenarbeit zwischen politischen Akteuren auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene können gravierend sein. Das müsste nicht so sein: Handlungsfähige, mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattete und international vernetzte Städte könnten wichtige Beiträge leisten, um asyl- und migrationspolitische Aufgaben zu bewältigen. Entscheidend für die Arbeit der Städte und Kommunen sind eine ausreichende Handlungsfähigkeit und eine strukturierte Kooperation mit den nationalen Akteuren.<sup>139</sup> Tatsächlich sind derzeit in der Flüchtlings- und Migrationspolitik vieler Staaten

Dezentralisierungstrends zu beobachten, bei denen – meist aus Effizienzgründen und beschränkt auf wenige praktische Handlungsfelder – Entscheidungsbefugnisse von der nationalen auf subnationale Regierungsebenen übertragen werden, ohne dass aber die Städte mit den dafür notwendigen finanziellen Ressourcen ausgestattet würden.<sup>140</sup>

Generell sollte der Kapazitätsaufbau bei Stadtverwaltungen und lokalen Regierungen diesen auch dabei helfen, ihre flucht- und migrationsbezogenen Aufgaben zu bewältigen. Hilfreich wäre hier ein intensiverer Erfahrungsaustausch von afrikanischen und europäischen Städten. Insbesondere sollte es afrikanischen Städten durch Reisezuschüsse und Stipendien ermöglicht werden, an entsprechenden Foren und Austauschprogrammen teilzunehmen. Dazu beitragen könnte auch eine Beratung der lokalen Akteure, was die zahlreichen Netzwerke und Fördermöglichkeiten betrifft.

Gerade auf die schnell wachsenden afrikanischen Städte werden weitere komplexe Herausforderungen zukommen. Dazu zählen insbesondere die Auswirkungen des Klimawandels und die Notwendigkeit, Basisdienstleistungen und Arbeitsplätze für die Bevölkerung zu schaffen. Damit sie diese Aufgaben erfüllen können, benötigen die Städte zusätzliche Unterstützung, gerade bei Verwaltung und Stadtplanung. Hier könnte die EZ wichtige Beiträge leisten, indem sie den Kapazitätsaufbau der Stadtverwaltungen fördert<sup>141</sup> – idealerweise so, dass dabei Zivilgesellschaft, Privatsektor und zugewanderte Bevölkerung einbezogen werden.<sup>142</sup>

Bei Dezentralisierungsprozessen bieten sich der deutschen EZ besondere Chancen, die Zusammenarbeit von deutschen und afrikanischen Städten zu fördern und dabei die Themen Flucht und Migration zu berücksichtigen. In der Forschung wird immer wieder empfohlen, die Erfahrungen der Bundesrepublik mit einem dezentralen System der kommunalen Selbstverwaltung und mit Zuständigkeiten nach dem Subsidiaritätsprinzip in den internatio-

<sup>136</sup> Ebd., S. 2.

<sup>137</sup> Pieterse, *Topic: Urbanisation in Africa* [wie Fn. 124], S. 2.

<sup>138</sup> Menguelé, *Topic: Urbanisation in Africa* [wie Fn. 123], S. 4.

<sup>139</sup> Janina Stürner, *Eine neue Rolle für Städte in globaler und regionaler Migrationsgovernance?*, Stuttgart: Robert Bosch Stiftung, 2020 (*Policy Paper*), S. 42, <[https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2020-09/Studie\\_Staedte\\_Migration\\_2020.pdf](https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2020-09/Studie_Staedte_Migration_2020.pdf)> (eingesehen am 8.6.2021).

<sup>140</sup> GFMD, *Background Paper: Theme 3 – Addressing Human Mobility as Part of Urban and Rural Development Strategies. Roundtable Session 3.1: Supporting Arrival Cities through Policy Coherence and Multi-Stakeholder Partnerships*, Quito 2019, S. 8.

<sup>141</sup> Dirr, *Stellungnahme zu Themenblock A* [wie Fn. 128], S. 7.

<sup>142</sup> UN-Habitat, »Urban and Territorial Planning for Inclusive Cities« [wie Fn. 131], S. 17.



nen Austausch zwischen Städten noch stärker einzubringen.<sup>143</sup>

Vor allem bei der soziokulturellen Integration von Zugewanderten sind nationale Regierungen von lokalen Akteuren abhängig. Für eine wirksame, kohärente und legitime Asyl- und Migrationspolitik muss daher ein entsprechendes Gleichgewicht gefunden werden – zwischen dem Vorrecht des Staates, die Einreise und den Aufenthalt zu bestimmen, und der Sicherstellung einer einheitlichen nationalen Politik einerseits und den Migrationsrealitäten auf lokaler Ebene andererseits. Die deutsche und europäische Entwicklungszusammenarbeit sollte Partnerregierungen langfristig unterstützen. Dabei ist sicherzustellen, dass die Kapazitäten der Stadtverwaltungen für die Herausforderungen der Urbanisierung ebenso ausgebaut werden wie für den Umgang mit Migrantinnen, Migranten und Flüchtlingen.

## Stadt-Land-Beziehungen

In der europäischen Presse wird häufig auf Stadt-Land-Konflikte abgehoben. Diese spiegeln sich demnach nicht nur in Wahlen wider, bei denen Städte weniger konservativ abstimmen als ländliche Gebiete, sondern auch in gegensätzlichen Werten und Lebensstilen. Mit Blick auf Flucht und Migration werden hier Städte häufig als offene, kosmopolitische Räume beschrieben, in denen unterschiedliche Menschen zusammenleben können, während auf dem Land Angst und Ablehnung gegenüber »Fremden« herrschen. Diese wahrgenommene Dualität könnte für das internationale Engagement von Städten dann zum Problem werden, wenn sie durch ihre Vernetzung mehr Gewicht in internationalen politischen Prozessen als die Landbevölkerung erhalten und so die postulierte Kluft weiter wächst.

Gerade in Afrika, wo ländliche Gegenden vielerorts politisch vernachlässigt werden, verarmt sind und nur eine geringe staatliche Präsenz aufweisen,<sup>144</sup> könnte ein solches Risiko bestehen. In der Realität ist das Stadt-Land-Verhältnis in Afrika aber komplexer,

als die beschriebene Dichotomie nahelegt. So wird es in vielen afrikanischen Ländern immer schwieriger, Städte überhaupt verwaltungstechnisch abzugrenzen.<sup>145</sup> Land-Stadt-Beziehungen werden als ein vielfältiges Netz mit Verbindungen beispielsweise in der Lebensmittelproduktion gesehen.<sup>146</sup> Zu dieser Vernetzung tragen auch zirkuläre Wanderungen bei.<sup>147</sup> Migration in die Stadt führt nicht notwendigerweise dazu, dass Verbindungen in ländliche Herkunftsorte gekappt werden, im Gegenteil. Häufig entstehen etwa Spargruppen, die Geld dorthin senden und so als soziales Sicherungsnetz fungieren.<sup>148</sup>

Aufgrund dieser vielfältigen Verbindungen betrachten Expertinnen und Experten die Unterscheidung in städtisch und ländlich als überholt. Stattdessen wird vor fragmentierten Stadtgesellschaften infolge wachsender Ungleichheit gewarnt. Afrikanische Städte wie Johannesburg, Lagos und Nairobi weisen im weltweiten Vergleich eine besonders große soziale Ungleichheit auf. Dies kann zum Treiber von Kriminalität, Gewalt und Konflikten werden, insbesondere wenn keine ausreichenden institutionellen Kapazitäten vorhanden sind, um die Urbanisierung zu bewältigen.<sup>149</sup> Werden Städte im Kontext von Flucht und Migration unterstützt, ist also einerseits der zunehmenden Verstädterung Rechnung zu tragen, andererseits der umgebende ländliche Raum mit zu bedenken.

## Populismus

Jedes migrationspolitische Engagement, das nicht ausdrücklich zum Ziel hat, Wanderungen einzuschränken, läuft Gefahr, von populistischen Parteien kritisiert zu werden. Weil deren Einfluss in vielen EU-Mitgliedstaaten wächst, achten andere politische Akteure darauf, sich nicht zur Zielscheibe populistischer Kampagnen oder gar extremistischer Drohungen zu machen. Dies gilt für die lokale Ebene in besonderem Maße.

Die Aufnahme einer größeren Zahl von Flüchtlingen, Vertriebenen und Migrantinnen und Migranten kann der lokalen Verwaltung Probleme bereiten,

<sup>143</sup> Menguelé, *Topic: Urbanisation in Africa* [wie Fn. 123], S. 8; Ley, *Themenblock A* [wie Fn. 124], S. 1.

<sup>144</sup> Tinashe C. Chigwata/Melissa Ziswa, »Entrenching Decentralisation in Africa: A Review of the African Charter on the Values and Principles of Decentralisation, Local Governance and Local Development«, in: *Hague Journal on the Rule of Law*, (2018) 10, S. 295–316 (298).

<sup>145</sup> Ley, *Themenblock A* [wie Fn. 124], S. 1.

<sup>146</sup> Menguelé, *Topic: Urbanisation in Africa* [wie Fn. 123], S. 4.

<sup>147</sup> Ley, *Themenblock A* [wie Fn. 124], S. 1, 4.

<sup>148</sup> Menguelé, *Topic: Urbanisation in Africa* [wie Fn. 123], S. 13.

<sup>149</sup> Ley, *Themenblock A* [wie Fn. 124], S. 7.

gerade wenn die städtischen Ressourcen knapp sind und noch nicht einmal für die Ansässigen reichen. Ein politisches Engagement für mehr Zuwanderung oder eine bessere Integration kann daher für die betreffenden Bürgermeisterinnen und Bürgermeister erhebliche politische Risiken bergen.<sup>150</sup> Dies gilt nicht nur für die Aufnahmeländer, sondern im Fall von Rückkehr auch für die Herkunftsländer. Denn häufig wird es lokalen Verantwortlichen als Verrat an ihren eigenen Bürgerinnen und Bürgern ausgelegt, wenn sie mit den Industrieländern zusammenarbeiten.<sup>151</sup>

Zudem werden lokale Behörden kritisiert, wenn sich die Erwartungen an ihr internationales Engagement nicht erfüllen und sie nicht in der Lage sind, ihren Bürgerinnen und Bürgern legale Wege für Migration zu öffnen. Das Gleiche gilt für den Fall, dass sie im Rahmen von Migrations- und Mobilitätspartnerschaften nicht genügend Finanzmittel für mehr Beschäftigungsmöglichkeiten im Inland einwerben können. Ein migrationspolitisches Engagement der Stadtverwaltungen auf internationaler Ebene wird von der lokalen Wählerschaft zudem häufig nicht als vorrangiges Thema angesehen, im Gegenteil. Lokale Wählerinnen und Wähler erwarten meist, dass sich die Stadtverwaltung auf Fragen konzentriert, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, anstatt langwierige und intransparente politische Prozesse auf internationaler Ebene zu unterstützen.

Insgesamt geht das Engagement von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern für Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik häufig mit politischen Risiken ein-

her, vor allem wenn die innenpolitische Debatte stark polarisiert ist. Die prinzipielle Offenheit von Städten kann Konflikte begünstigen, insbesondere wenn sich die Ansässigen bedroht oder wirtschaftlich ausgegrenzt fühlen.<sup>152</sup> Städte müssen Kommunikationsstrategien zur Minderung solcher Risiken entwickeln und erklären, wie sie die flucht- und migrationsbedingten Herausforderungen praktisch lösen. Dazu kann der Austausch im Rahmen von Städtenetzwerken beitragen. Grundsätzlich gilt, dass die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in der Lage sein sollten, ihr internationales Engagement in Städtenetzwerken zu begründen und ihrer Wählerschaft den daraus erwachsenden Mehrwert zu beziffern.

Städte müssen evidenzbasierte Kommunikationsstrategien entwickeln und erklären, warum Diversität für ihre Bürgerinnen und Bürger vorteilhaft ist. Sie sollten in ausreichendem Maße öffentliche Räume und Veranstaltungen mit entsprechenden Begegnungsmöglichkeiten und eine partizipative Stadtplanung anbieten, ebenso Aus- und Fortbildungen für Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter in Hinblick auf Integration, Menschenrechtsschutz und interkulturelle Mediation, und sie sollten die neu Zugewanderten daran beteiligen.<sup>153</sup> Bei der Stadtentwicklung sollten zudem zivilgesellschaftliche Organisationen, der Privatsektor und die Wissenschaft einbezogen werden, was gerade in Afrika nicht ausreichend geschieht.<sup>154</sup> Auch hierfür kann ein Austausch zwischen afrikanischen und europäischen Städten hilfreich sein.<sup>155</sup> Die aktuelle Covid-19-Pandemie macht zudem deutlich, wie wichtig es ist, gesundheitsbezogenen Vorurteilen gegenüber Migrantinnen, Migranten und Flüchtlingen entgegenzuwirken.<sup>156</sup>

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass für ein städtisches Engagement vielfältige Hürden bestehen. Nicht alle Städte sind von diesen Hindernissen in gleichem Maße betroffen. Es liegt nahe, dass Städte im Globalen Süden stärker von einem Mangel

**150** Bastian Brandau/Uschi Götz/Ina Rottscheidt, »Lokalpolitiker im Fadenkreuz«, in: *Deutschlandfunk* (online), 30.9.2016, <[https://www.deutschlandfunk.de/hassmails-und-morddrohungen-lokalpolitiker-im-fadenkreuz.724.de.html?dram:article\\_id=367374](https://www.deutschlandfunk.de/hassmails-und-morddrohungen-lokalpolitiker-im-fadenkreuz.724.de.html?dram:article_id=367374)> (eingesehen am 10.2.2021).

**151** Vgl. Ilke Adam/Florian Trauner/Leonie Jegen/Christof Roos, »West African Interests in (EU) Migration Policy. Balancing Domestic Priorities with External Incentives«, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2020, S. 3101–3118; Melissa Mouthaan, »Unpacking Domestic Preferences in the Policy-receiving State: The EU's Migration Cooperation with Senegal and Ghana«, in: *Comparative Migration Studies*, 7 (2019) 35, S. 1–20 (10); Judith Altrogge/Franziska Zanker, »The Return of Migrants from Europe Is Causing Problems for The Gambia«, *QuartzAfrica*, 21.11.2019, <<https://qz.com/africa/1751948/returning-migrants-from-europe-cause-problems-for-the-gambia/>> (eingesehen am 13.11.2020); Franziska Zanker/Judith Altrogge, »The Political Influence of Return: From Diaspora to Libyan Transit Returnees«, in: *International Migration*, 57 (2019) 4, S. 167–180 (177).

**152** Landau, »Introductory Commentary« [wie Fn. 130], S. 1.

**153** OECD, »Multi-level Governance for Inclusive Cities« [wie Fn. 129], S. 10, 14; UN-Habitat, »Urban and Territorial Planning for Inclusive Cities« [wie Fn. 131], S. 19f.

**154** Pieterse, *Topic: Urbanisation in Africa* [wie Fn. 124], S. 2.

**155** UNESCO, »Mainstreaming Human Rights Principles and Standards in City Agendas for the Inclusion of Migrants and Refugees«, in: *Local Inclusion of Migrants and Refugees* [wie Fn. 129], S. 34–38 (37f).

**156** WHO, »Health and Migration«, in: *Local Inclusion of Migrants and Refugees* [wie Fn. 129], S. 43–45 (45).

an finanziellen und personellen Ressourcen betroffen sind und dass sie aufgrund eingeschränkter fiskalisch-politischer Dezentralisierung über geringere Handlungsfähigkeit verfügen. Daher treten sie in diesem Politikfeld auch kaum in Erscheinung.<sup>157</sup> Zudem handelt es sich bei den (nicht zuletzt durch Zuwanderung) besonders schnell wachsenden Städten Afrikas um Sekundärstädte, die in der Regel nicht die notwendigen Kapazitäten besitzen, um dieses Wachstum zu steuern und zu bewältigen.<sup>158</sup> Aber auch für europäische Städte gilt, dass sie keine Befugnisse bei der Wanderungssteuerung haben und an die auf nationaler Ebene getroffenen Entscheidungen gebunden sind. Gleichwohl gibt es zahlreiche Beispiele, dass Städte migrations- und asylpolitisch tätig geworden sind. So hat man in vielen europäischen Städten die Zusammenarbeit mit lokalen zivilgesellschaftlichen Akteuren als einen Weg identifiziert, um in der Migrationspolitik aktiv zu werden.<sup>159</sup> Doch auch in afrikanischen Städten wie dem marokkanischen Tanger oder dem tunesischen Sousse wird diese Form der Kooperation verfolgt, was darauf hindeutet, dass auf dem Kontinent ein Wandel eingesetzt hat.<sup>160</sup>

Ein zentraler Faktor insbesondere für das internationale asyl- und migrationspolitische Engagement von Städten scheint der politische Handlungswille der einzelnen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister zu sein. Die ugandische Hauptstadt Kampala bzw. ihr Bürgermeister Erias Lukwago ist Mitglied im Mayors Migration Council.<sup>161</sup> Zudem hat die Stadt in den vergangenen Jahren ihr asyl- und migrationspolitisches Engagement ausgebaut; seit 2018 verfügt sie über eine Strategie zum Umgang mit Flucht und

Migration.<sup>162</sup> Dabei wünscht sich die Stadtverwaltung noch mehr gezielte Unterstützung durch internationale (humanitäre) Akteure.<sup>163</sup> Auch die Bürgermeisterin der sierra-leonischen Hauptstadt Freetown, Yvonne Aki-Sawyerr, ist als Mitgründerin des Mayors Migration Council und Mitglied des Leadership Boards eine prominente Vertreterin der migrationspolitisch aktiven Städte. In Europa hingegen werden immer wieder die Namen der Bürgermeister von Bristol (Großbritannien) und Mailand (Italien) genannt, Marvin Rees und Giuseppe Sala. Die starke Rolle dieser Stadtoberhäupter legt die Vermutung nahe, dass das Engagement von Einzelpersonen und ihr politischer Wille ein entscheidender Faktor dafür sind, um die geschilderten Hürden überwinden zu können.

**157** Florian Koch, »Cities as Transnational Climate Change Actors: Applying a Global South Perspective«, in: *Third World Quarterly*, 2020, S. 1–19 (8).

**158** GFMD, *Background Paper* [wie Fn. 140], S. 3.

**159** ICMPD, *City Migration Profiles Synthesis Report. Mediterranean City-to-city Migration. Dialogues, Knowledge and Action (MC2CM)*, Oktober 2017, S. 6, <[https://www.icmpd.org/fileadmin/1\\_2018/MC2CM/MC2CM\\_Synthesis\\_Report\\_EN\\_Online.pdf](https://www.icmpd.org/fileadmin/1_2018/MC2CM/MC2CM_Synthesis_Report_EN_Online.pdf)> (eingesehen am 11.12.2020).

**160** GFMD, *Background Paper* [wie Fn. 140], S. 6; ICMPD, *City Migration Profiles Synthesis Report* [wie Fn. 159], S. 25; UCLG/ICMPD/UN-Habitat, *Multi-stakeholder Dialogue on Migrant Women in Cities. MC2CM – UCLG-CSIPDHR Working Session*, 10.9.2020, S. 12f, <[https://www.uclg.org/sites/default/files/mc2cm\\_dialogue\\_on\\_migrant\\_women\\_aaff.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/mc2cm_dialogue_on_migrant_women_aaff.pdf)> (eingesehen am 2.6.2021).

**161** Mayors Migration Council [wie Fn. 96].

**162** Jessica S. Wolff, »A Warmer Welcome – City Planners Preparing for Future Flows«, in: *Mixed Migration Review 2020* [wie Fn. 67].

**163** Samer Saliba/Innocent Silver, »Cities as Partners: The Case of Kampala«, in: University of Oxford (Hg.), *Cities and Towns*, Februar 2020 (Forced Migration Review, Issue 63), S. 41ff; Mayors Migration Council [wie Fn. 96].

# Fazit und Handlungsempfehlungen

Die Analyse zeigt, dass die Handlungsmöglichkeiten von Städten und Städtenetzwerken in der Praxis beschränkt sind, dass sie aber Potentiale haben, die stärker genutzt und gefördert werden könnten. So verfügen Städte und ihre Netzwerke über Wissen und Expertise zur Bewältigung flucht- und migrationspolitischer Aufgaben, sie können Austauschpartner identifizieren, und sie können einen Rahmen bieten, um Erfahrungen zu teilen. Das gilt für die Zusammenarbeit innerhalb Afrikas und Europas, aber auch für internationale Netzwerke.<sup>164</sup> Um diese Akteure in flucht- und migrationspolitischen Fragen zu stärken, lassen sich aus den bisherigen Erfahrungen einige grundsätzliche Empfehlungen für Städtenetzwerke und ihre Finanzierung ableiten, darüber hinaus aber auch für einzelne flucht- und migrationspolitische Handlungsfelder, auf denen das Engagement von Städten gefördert werden könnte.

## Förderung von Städtenetzwerken

Grundsätzlich sollten bereits bestehende Städtenetzwerke gefördert werden, da ihre Potentiale noch nicht ausgeschöpft sind. Dabei sollten nicht nur größere Städte im Mittelpunkt stehen, vielmehr sollte es kleineren und mittelgroßen Städten ebenfalls ermöglicht werden, an den Netzwerken teilzunehmen, insbesondere durch Übernahme von Personal-, Reise- oder Konferenzkosten. Auch afrikanische Sekundärstädte werden künftig noch stärker von Flucht, Vertreibung und Migration betroffen sein und brauchen daher besondere Unterstützung, so etwa durch den Austausch mit anderen Städten.

Bei der bisherigen Beteiligung von Städten und ihren Netzwerken an multilateralen Prozessen werden unterschiedliche Schwerpunkte sichtbar. Afrika-

nische Städte zeigen sich vor allem an Themen der Stadtentwicklung interessiert, wobei sie insbesondere Hilfe beim Ausbau ihrer finanziellen und administrativen Kapazitäten suchen. Europäische Städte haben deutlich häufiger explizit migrations- und integrationspolitische Anliegen. Sie erwarten Anregungen für diesbezügliche Problemlösungen und setzen sich – öfter auch in Widerspruch zu ihren Regierungen – für Aufnahme und Schutz von Flüchtlingen und die Rechte von Migrantinnen und Migranten ein, zum Beispiel im Rahmen von *Solidarity Cities*. Eine Unterstützung interkontinentaler Städtenetzwerke könnte dazu beitragen, Schnittstellen zwischen diesen Interessen sowie praktische Ansätze für die afrikanisch-europäische Zusammenarbeit zu identifizieren. Die Bundesregierung und die Europäische Union könnten dazu Beiträge leisten.

Bei einer solchen Förderung der Städte und Städtenetzwerke sollten zwei bislang wenig prominente Handlungsfelder größere Aufmerksamkeit erhalten: erstens die freiwillige oder erzwungene Rückkehr in die Herkunftsländer, zweitens das Engagement von Diasporas. Der Umgang mit Rückkehrern ist für Städte oftmals ein besonders schwieriges Handlungsfeld. Aus Sicht vieler Regierungen stellt die Rückkehr einen wichtigen Bestandteil ihrer Flucht- und Migrationspolitik dar, und auch nach Maßgabe des UNHCR und des internationalen Flüchtlingsschutzes gehört die Rückkehr zu den sogenannten dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge. In allen Fällen freiwilliger oder erzwungener Rückkehr bilden Städte die ersten Anlaufstellen im Herkunftsland. Meist sind Rückkehrer dringend auf grundlegende städtische Leistungen zur Daseinsvorsorge angewiesen. Daher ist auffallend, dass Städte und Städtenetzwerke trotz ihres zunehmenden Engagements zu Flucht und Migration die Rückkehr bisher nicht systematisch zum Thema ihrer Zusammenarbeit gemacht haben. Ein Grund dafür könnte sein, dass die Unterstützung von Rückkehrerinnen und Rückkehrern aus dem Globalen

<sup>164</sup> Menguelé, *Topic: Urbanisation in Africa* [wie Fn. 123], S. 7; Ley, *Themenblock A* [wie Fn. 124], S. 11.

Norden aus Sicht vieler Stadtverwaltungen nur eine relativ kleine Gruppe von Menschen mit besonderen Bedürfnissen betrifft und daher nicht als Priorität gilt. Hinzu kommt, dass die Zusammenarbeit mit den Ländern, aus denen diese Menschen zurückkehren, in den Herkunftsländern häufig sehr unpopulär ist.<sup>165</sup> Deren Regierungen und die betroffenen Städte dürften es bevorzugen, bei der Rückkehr keine öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen. Städte sind aber auch in Fällen von Süd-Süd-Rückkehr die ersten Anlaufstellen. Die dabei entstehenden Bedarfe sind politisch üblicherweise weniger kontrovers. Städtetzwerke sollten daher in Betracht ziehen, an Austausch hierzu interessierten Städten eine Plattform zu bieten.

### **Diaspora-Organisationen könnten wichtige Anregungen für die internationale Zusammenarbeit der Städte liefern.**

Ein weiteres Thema, das bislang keine größere Rolle im Austausch der Städte und Städtetzwerke spielt, ist das Engagement von Diaspora-Organisationen. Obwohl sich gerade in Städten viele Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten lokalen Organisationen anschließen, die kulturelle, sprachliche oder religiöse Anliegen mit Bezug zum Herkunftsland vertreten, wurden die Chancen und Risiken des Diaspora-Engagements bislang nicht systematisch diskutiert. Dies fällt umso mehr auf, als manche Nationalitätengruppen sich in bestimmten Regionen oder Städten besonders konzentrieren und dort über ihre Organisationen und Vereine aktiv sind. Ihr Wissen, ihre Verbindungen und ihr Engagement könnten der internationalen Zusammenarbeit der Städte wichtige Anregungen bieten. Dies gilt für die Gestaltung der Arbeitsmigration, die Integration von Flüchtlingen und die Teilhabe von Migrantinnen und Migranten.

### **Arbeitsmigration und Ausbildungspartnerschaften**

Viele afrikanische Städte müssen bereits heute ein großes Arbeitskräfteangebot und eine hohe Jugendarbeitslosigkeit bewältigen, und beide werden weiter steigen. Schon jetzt drängen aufgrund des starken

Bevölkerungswachstums jährlich etwa 20 Millionen junge Menschen auf die afrikanischen Arbeitsmärkte.<sup>166</sup> In vielen Städten werden das lokale Wirtschaftswachstum und die Nachfrage nach Arbeitskräften nicht ausreichen, um die Menschen in auskömmliche Beschäftigung zu bringen. Den Arbeitssuchenden bleibt, selbst wenn sie gut ausgebildet sind, meist nur eine Tätigkeit im informellen Sektor – ohne Rechte und ohne soziale Absicherung bei Krankheit oder Jobverlust, oft unter prekären Arbeitsbedingungen. Viele europäische Städte hingegen verzeichnen in wichtigen Wirtschaftsbereichen einen Arbeitskräftemangel, insbesondere bei medizinischen Dienstleistungen und im Pflegebereich, aber auch bei haushaltsnahen Dienstleistungen mit geringen Qualifikationserfordernissen. Diese Arbeitskräftenachfrage wird aufgrund der demographischen Schrumpfung und Alterung der europäischen Bevölkerung weiter zunehmen.

Hier besteht ein Tätigkeitsfeld für Städte. Würden sie systematisch in die Gestaltung der afrikanisch-europäischen Arbeitsmigration einbezogen, ließen sich afrikanische Städte, die an besseren Beschäftigungschancen für ihre Bürgerinnen und Bürger im Ausland interessiert sind, und europäische Städte mit einem spezifischen Arbeitskräftebedarf in einen fruchtbaren Austausch bringen. Mit entsprechender Unterstützung könnten die Städte eine größere Rolle bei der Erarbeitung von Migrationsprogrammen spielen und dabei Schwerpunkte setzen, die ihnen helfen, ihre Arbeitsmarktprobleme zu bewältigen.

Ein besonders vielversprechendes Feld sind Ausbildungspartnerschaften. Bislang bestehen hier nur wenige Pilotprojekte, die fast ausschließlich auf nationaler Ebene und ohne Einbindung lokaler Verantwortlicher konzipiert wurden. Ein systematischer Austausch der an dem Thema interessierten Städte untereinander und mit ihren Regierungen könnte wertvolle praktische Hinweise zur Gestaltung solcher Partnerschaften liefern, etwa wenn es darum geht, Ausbildungsbereiche und -komponenten zu identifizieren oder Lehrpläne zu entwickeln. Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister könnten in den

<sup>165</sup> Zanker/Altrogge, »The Return of Migrants from Europe« [wie Fn. 151], S. 177.

<sup>166</sup> Alisa Kaps/Daniel Hegemann/Catherina Hinz, *Wachstum gut, alles gut? Warum Afrikas Wirtschaftswachstum seine demografische Herausforderung nicht löst*, Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, November 2020, S. 9, <[https://www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/154\\_Wachstum\\_gut\\_alles\\_gut/BI\\_Wachstum\\_gut\\_alles\\_gut.pdf](https://www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/154_Wachstum_gut_alles_gut/BI_Wachstum_gut_alles_gut.pdf)> (eingesehen am 10.3.2021).



Austausch zudem den Privatsektor einbeziehen, insbesondere multinationale Unternehmen, die in afrikanischen und europäischen Städten präsent sind, wenn diese Firmen sich bereit zeigen, in lokale Institutionen zu investieren oder ihre eigene Ausbildungspräsenz für mehr Arbeitsmobilität zwischen afrikanischen und europäischen Städten zu nutzen. In diesem Rahmen könnten auch Modelle der zirkulären Migration diskutiert werden.

Auch hier ist an Diaspora-Organisationen zu denken. Werden sie in den Austausch einbezogen, könnten sie wertvolle Hinweise liefern und gegebenenfalls sogar Hilfestellung dabei leisten, die Programme vorzubereiten und die Beteiligten zu integrieren. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verfügt bereits über Erfahrung in der Förderung entwicklungsorientierter Migration sowohl in Form von CIM-Programmen (Centrum für internationale Migration und Entwicklung) für rückkehrende Fachkräfte<sup>167</sup> als auch von »Triple Win«-Programmen<sup>168</sup> für Ausbildungspartnerschaften. Dieses Wissen sollte interessierten Städten zugänglich gemacht werden, was voraussetzt, dass Städte in die Planung und Gestaltung solcher Programme einbezogen werden.

Um das Wissen und die Datenlage über flucht- und migrationspolitische Interessen und Problemlagen von Städten zu verbessern, wäre eine Stärkung des in Berlin ansässigen *Global Migration Data Analysis Centre* (GMDAC) der IOM sinnvoll. Die Bundesregierung sollte bei ihrer weiteren Unterstützung des Datenzentrums darauf drängen, dass es die Datenerhebung und Analyse zu Städten und Kommunen ausweitet.

## Flüchtlingsschutz: Städtisches Engagement anerkennen und fördern

In Deutschland engagieren sich viele Städte und Gemeinden bei der Aufnahme von Menschen auf der Flucht. Die Bundesregierung sollte diesem Einsatz größere politische Anerkennung zollen und unter anderem die im Rahmen von Eurocities aktiven

*Solidarity Cities* dabei unterstützen, unbegleitete Minderjährige auf der Flucht und andere geflüchtete Menschen aufzunehmen. Die von beteiligten Städten gezeigte Aufnahmebereitschaft bietet gute Chancen für eine erfolgreiche und nachhaltige Integration der Flüchtlinge, zumal sich dafür die dortigen zivilgesellschaftlichen Strukturen nutzen lassen.

Auf internationaler Ebene sollte die Bundesregierung zudem fluchtpolitisch aktive Städte in Entwicklungsländern und deren Netzwerke fördern. Die fluchtbezogene Entwicklungszusammenarbeit des BMZ ist bereits häufig in Städten tätig, könnte aber noch gezielter deren strukturelle Handlungsfähigkeit stärken. Zu diesem Zweck sollten vorhandene Instrumente wie die Sonderinitiative Flucht des BMZ präziser darauf ausgerichtet werden, städtische Verwaltungskapazitäten zu fördern. Dies würde allerdings ein längerfristiges Engagement erfordern, in dessen Rahmen sich dann beispielsweise Instrumente der Stadtplanung mit partizipativen Ansätzen kombinieren ließen. Auf diese Weise könnte eine inklusive Stadtentwicklung gefördert werden, die nicht nur Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten zugutekommt, sondern auch anderen armen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen vor Ort. Zudem wäre auf eine Beteiligung von Frauen, Menschen mit Behinderung und jungen wie alten Menschen zu achten. Erforderlich dafür wären neben einer Finanzierung von Infrastrukturprojekten auch spezielle Finanzierungsinstrumente für Städte mit rapidem Wachstum. Die deutsche EZ sollte Städte mit entsprechendem Bedarf unterstützen, indem sie Entwicklungsleistungen für Städte direkt zugänglich macht und diese befähigt, Unterstützungsprojekte so zu planen, dass sie auch für eine kommerzielle Finanzierung in Frage kommen.

Viele Städte in Entwicklungsländern stehen angesichts der rapiden Urbanisierung und der Auswirkungen des Klimawandels vor immensen Herausforderungen. In einigen Fällen gehört dazu auch die Bewältigung umweltgetriebener Flucht- und Migrationsbewegungen. Um handlungsfähig zu werden, brauchen die betreffenden Städte ausreichende personelle und finanzielle Mittel. Als Vorbild können dabei Lösungen wie der *City Climate Finance Gap Fund* dienen. Er bietet technische Unterstützung, wenn es darum geht, klimagerechte Strategien und Projekte zu entwickeln und Finanzierungen zu erschließen.<sup>169</sup>

<sup>167</sup> Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM), »Bewerben Sie sich jetzt und stoßen Sie Veränderungen in Ihrem Herkunftsland an«, o.D., <<https://www.cimonline.de/de/html/ruckkehrende-fachkrafte.html>> (eingesehen am 1.3.2021).

<sup>168</sup> Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), »Projekt: Nachhaltig ausgerichtete Gewinnung von Pflegekräften (Triple Win)«, <<https://www.giz.de/de/weltweit/41533.html>> (eingesehen am 1.3.2021).

<sup>169</sup> Cities and Regions for Development Cooperation, *Participants' Key Contributions and Recommendations on the 5 Ps*

In der humanitären Hilfe des Auswärtigen Amtes zählen gebietsbezogene Ansätze inzwischen zur guten Praxis. Hierbei steht im Vordergrund, alle in dem betreffenden Gebiet lebenden Menschen unabhängig von Migrationsstatus oder Vulnerabilität einzubeziehen und insbesondere lokale Regierungen und Organisationen zu fördern. In Abstimmung mit dem BMZ können so gezielt Stadtverwaltungen in Entwicklungsländern gestärkt werden. Angesichts des großen Bedarfs an Mitteln, den Städte in Entwicklungsländern haben, und ihrer unmittelbaren Verantwortung für Basisdienstleistungen ist es in vielen Fällen sinnvoll, Dezentralisierungsprogramme zu unterstützen, auch in fiskalischer Hinsicht. Da solche Prozesse in vielen Ländern stark politisiert sind, bedarf es allerdings langfristiger Reformbemühungen. Gleichwohl sollten die Chancen von Dezentralisierung genutzt werden. Eine Diskussion darüber böte deutschen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern die Chance, ihre Erfahrungen international zu teilen.

### Integration und Partizipation: Städtediplomatie, Austausch und politische Teilhabe

Die Bundesregierung sollte bei ihrer Förderung der Städtenetzwerke sicherstellen, dass die dort aufgebaute Expertise zur Bewältigung flucht- und migrationspolitischer Herausforderungen nachhaltig verfügbar ist. Ein Ziel könnte sein, Städten mit dringendem Bedarf eine Beratung und eventuell auch kurzfristig Verwaltungsexpertinnen und -experten zur Unterstützung anbieten zu können. Hierfür böte sich die Zusammenarbeit mit Verbänden wie *UCLG Africa* an.

Darüber hinaus könnte die Bundesregierung die Lobbyarbeit von auf Flucht und Migration spezialisierten Netzwerken wie dem *Mayors Migration Council* fördern. Deren Beteiligung an internationalen Prozessen ließe sich erleichtern, indem Personal-, Organisations- und Reisekosten übernommen würden. Sinnvoll ist auch, regionale Austauschformate zu unterstützen. Ein Beispiel dafür ist der 2016 vom *Center for Mediterranean Integration* (CMI) organisierte und von

*of the European Consensus for Development (Partnership, Peace, Population, Prosperity, Planet)*, Brüssel: European Committee of the Regions/Europäische Kommission, 2019, <[http://www.regiocitiesconf2019.eu/images/5Ps\\_Report.pdf](http://www.regiocitiesconf2019.eu/images/5Ps_Report.pdf)> (eingesehen am 3.11.2020).

der deutschen EZ unterstützte »Peer-to-Peer Learning Workshop: Strengthening Social Cohesion in Municipalities Hosting Refugees«, der sich an türkische, libanesisch und jordanische Aufnahmegemeinden von syrischen Flüchtlingen richtete.<sup>170</sup>

Auch das Auswärtige Amt hat die Bedeutung von Städten in der internationalen politischen Arena erkannt und ein Referat eingerichtet, das neben Klima- und Umwelt-Außenpolitik auch für Städtediplomatie zuständig ist.<sup>171</sup> Vor diesem Hintergrund sollte sich das AA dafür einsetzen, dass Städtevertreterinnen und -vertreter regelmäßig in flucht- und migrationsrelevante Prozesse auf regionaler oder multilateraler Ebene einbezogen werden, wie etwa die Umsetzungskonferenzen zu den Globalen Pakten für Migration und Flüchtlinge oder das GFMD, eventuell auch durch eine Aufnahme in die jeweilige nationale Delegation.

Im Rahmen einer entsprechenden Förderung sollten die Netzwerke angeregt werden, sich umfassend mit flucht- und migrationspolitischen Herausforderungen zu befassen und dabei auch Themen wie Repräsentation, Partizipation und Geschlechtergerechtigkeit aufzugreifen. Wie wichtig inklusive Ansätze sind, haben die jüngsten GFMD-Gipfel gezeigt, bei denen nicht nur die Städte und Kommunen, sondern auch die Jugendvertreterinnen und -vertreter wichtige Impulse für den Austausch der Regierungen mit anderen flucht- und migrationspolitischen Akteuren gegeben haben. Die Netzwerke sollten zudem Partizipationsmöglichkeiten für Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten bieten und Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft stärker einbeziehen. Dies würde nicht nur bessere Lösungsansätze versprechen, sondern auch die Teilnahme der Städte an globalen Austauschprozessen noch stärker legitimieren.

Ein zentrales Thema der Unterstützung von Städten und Netzwerken sollte die politische Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner von Städten einschließlich der Flüchtlinge und Migrantinnen und

**170** Center for Mediterranean Integration (CMI), »Peer-to-Peer Learning Workshop: Strengthening Social Cohesion in Municipalities Hosting Refugees«, 2016, <<https://www.cmimarseille.org/highlights/peer-peer-learning-workshop-strengthening-social-cohesion-municipalities-hosting-refugees>> (eingesehen am 4.2.2021).

**171** Auswärtiges Amt, »Nachhaltige Urbanisierung«, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussepolitik/themen/cyber-aussenpolitik/nachhaltige-urbanisierung/271794>> (eingesehen am 1.3.2021).

Migranten sein. Bei allen städtebezogenen Maßnahmen im Kontext von Flucht und Migration sollte auf Partizipation und Teilhabe geachtet werden. Das BMZ sollte bei der finanziellen und technischen Unterstützung von Städtenetzwerken auf eine umfassende Repräsentation aller Betroffenen achten und in diesem Zusammenhang den Austausch von Städten und Kommunen zu politischer Teilhabe von Menschen ohne Staatsbürgerschaft fördern. Dies kann eine nachhaltige Stadtentwicklung fördern und populistischer Stimmungsmache vorbeugen.

Schließlich sollten in den Austausch der Städte auch Diaspora-Organisationen einbezogen werden. Gerade auf kommunaler Ebene ließen sich hier – nach Vorbild des aktiven und passiven Wahlrechts für EU-Bürgerinnen und -Bürger in Gemeinden – neue Wege der politischen Teilhabe erproben. Nicht nur, aber vor allem im Globalen Süden bedeutet dies für die Stadtverwaltungen und die internationale Gemeinschaft auch, dass neue Wege im Umgang mit Informalität gefunden werden müssen. Da gerade Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten bei der Arbeits- oder Wohnraumsuche häufig auf den informellen Sektor angewiesen sind, sollte dieser nicht bekämpft, sondern mitberücksichtigt werden – etwa indem sie insbesondere als Bewohnerinnen und Bewohner informeller Siedlungen einbezogen werden.

## Literaturhinweis

Nadine Biehler/David Kipp

### **Alternativen zu Flüchtlingslagern. Städte sollten bei der Aufnahme von Menschen auf der Flucht international unterstützt werden**

SWP-Aktuell 67/2019, November 2019

## Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
AdR	Europäischer Ausschuss der Regionen
AIMF	Association Internationale des Maires Francophones
AKP	Afrikanische, karibische und pazifische Staaten
AU	African Union (Afrikanische Union)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
CLGF	Commonwealth Local Government Forum
CMI	Center for Mediterranean Integration
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
EU	Europäische Union
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EUTF	EU-Treuhandfonds für Afrika
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FEG	Fachkräfteeinwanderungsgesetz
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GAMM	EU-Gesamtansatz zu Migration und Mobilität
GFMD	Global Forum on Migration and Development (Globales Forum für Migration und Entwicklung)
GMDAC	Global Migration Data Analysis Centre
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IOM	Internationale Organisation für Migration
MC2CM	Mediterranean City-to-City Migration Project
MMC	Mayors Migration Council
MPFA	Migration Policy Framework for Africa
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
REC	Regional Economic Community (Regionale Wirtschaftsgemeinschaft)
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
SDG	Sustainable Development Goals (Nachhaltige Entwicklungsziele)
VN	Vereinte Nationen
UCLG	United Cities and Local Governments
UN-Habitat	United Nations Centre for Human Settlements (Zentrum der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen)
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs (Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen)



